

REPUBBLICA ITALIANA
"IN NOME DEL POPOLO ITALIANO"
IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL PIEMONTE
- **Prima Sezione** -

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 1991 del 1997 proposto da
IMMOBILIARE FELIX S.P.A., in persona del l.r. p.t.,
rappresentata e difesa dagli Avv.ti Vittorio Barosio ed Enrico
Inserviente, con domicilio eletto in Torino al corso Galileo Ferraris
n. 120;

contro

COMUNE DI MONCALIERI, in persona del Sindaco p.t.,
rappresentato e difeso dall'Avv. Salvatore Mirabile dell'Avvocatura
Comunale, con domicilio eletto in Torino presso la Segreteria del
Tribunale in intestazione;

per l'annullamento

- della delibera 23.07.1997, n. 77, con cui il Consiglio Comunale ha adottato il progetto definitivo di revisione del Piano Regolatore Generale, nella parte in cui ha nuovamente sottoposto a vincoli il terreno di proprietà della ricorrente;
 - per quanto possa occorrere, della delibera 29.05.1997, n. 60, con cui il Consiglio Comunale ha controdedotto alle osservazioni relative al progetto preliminare del PRGC, nella parte concernente il rigetto dell'osservazione presentata dalla società ricorrente;
 - di ogni altro atto presupposto, preparatorio, connesso o consequenziale;
- visto il ricorso con i relativi allegati;
visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Moncalieri;
visti gli atti tutti della causa;
relatore alla pubblica udienza del 15 ottobre 2003 il referendario,
Gabriele Carlotti;
uditi gli Avv.ti Inserviente e Mirabile.

La Società ricorrente, proprietaria di un terreno in quel di Moncalieri, censito al catasto al fg. 2, mapp.li n. 40 e 156, insorge avverso gli atti specificati in epigrafe. In particolare, espone che:

- l'originario PRGC di Moncalieri, approvato con d.p.r. 28.09.1959, vincolava il terreno in questione a "verde pubblico e strada";
- siffatta previsione dello strumento urbanistico non veniva attuata;
- con delibera del Consiglio Comunale di Moncalieri 1° aprile 1980, n. 111 (di adozione del progetto definitivo di PRGC poi approvato con delibera GR 15.07.1983, n. 61-26859) il medesimo

terreno (occupato da tre capannoni industriali con annessi una tettoia ed un fabbricato ad uso laboratorio-ufficio) era destinato a "verde pubblico con attrezzature". In questa parte lo strumento urbanistico generale veniva attuato, nel 1981, con il PTE ex art. 47 l.r. n. 56/1977, oggetto di successiva variante nel 1994 (con la quale si destinava l'area comprendente anche le proprietà della ricorrente a verde, piazzette e servizi per gli automobilisti);

- questi interventi non erano realizzati;

- con successiva delibera del 24.11.1995, n. 131 il Consiglio Comunale adottava il progetto preliminare di revisione del PRGC con il quale l'area di insistenza della proprietà della ricorrente era destinata ad "aree ed attrezzature pubbliche afferenti gli insediamenti residenziali" (Dr1), rientrante in una zona definita come "zona servizi - Sr5**", di carattere polifunzionale integrato da attuare tramite PTE;

- in relazione a tale nuova previsione, la ricorrente inoltrava all'Amministrazione comunale le proprie osservazioni, ma queste erano respinte dal Comune di Moncalieri con le due delibere specificate in epigrafe;

- era così adottato, con deliberazione C.C. n. 77/1997, il progetto definitivo del PRGC.

Insorgeva allora la ricorrente lamentando:

1) eccesso di potere per motivazione incongrua: nella delibera n. 60/77 le osservazioni della ricorrente sono state respinte facendo riferimento al PTE, modificato nel 1994, nonché alla future varianti di detto piano; tale motivazione è incongrua dal momento che il nuovo PRGC, adottato nel 1997, è destinato a travolgere il precedente con tutti gli strumenti attuativi (ivi compreso il PTE richiamato dal Comune), né l'Amministrazione di Moncalieri avrebbe potuto rinviare l'esame delle questioni sottoposte dalla ricorrenti a future ed meramente eventuali varianti di uno strumento esecutivo non ancora venuto alla luce;

2) eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione: il vincolo sull'area della ricorrente venne imposto per la prima volta nel 1959, successivamente reiterato nel 1980 e, comunque, mai attuato; con la delibera di adozione del nuovo PRGC il vincolo è stato nuovamente ripristinato senza alcuna idonea motivazione, ed ancor prima in assenza di ogni istruttoria sull'inesistenza di possibili alternative e sulla compiuta comparazione fra l'interesse pubblico e quello dominicale dei privati titolari dei terreni gravati dal vincolo in questione; inoltre la nuova limitazione imposta sulla proprietà della ricorrente non appare giustificata dacché il distretto residenziale "Dr1" (al cui interno ricade l'area dell'Immobiliare Felix) già confina con un vasto parco pubblico e, pertanto, non vi sarebbe stata alcuna necessità di prevedere la realizzazione di un ulteriore spazio verde; analogamente, del tutta superflua (attesa la dotazione esistente) risulterebbe la creazione di nuovi parcheggi.

Si costituiva in giudizio il Comune di Moncalieri eccependo in via preliminare l'inammissibilità del ricorso ed, al contempo, instando per la reiezione del gravame nel merito.

Emergeva dalla documentazione integrativa acquisita dal Tribunale la circostanza della sopravvenuta approvazione definitiva del PRGC di Moncalieri, giusta delibera G.R. n. 33-204 del 12 giugno 2000. L'Amministrazione dava poi atto del successivo intervento delle seguenti varianti: n. 1, approvata con deliberazione C.C. n. 38/2001; n. 2, approvata con deliberazione C.C. n. 74/2001 ed, infine, n. 3, adottata con deliberazione n. 56/2001.

Il Comune di Moncalieri ha altresì chiarito che le aree della ricorrente ricadono, in parte, in fascia fluviale B del Piano per l'Assetto idrogeologico adottato dall'Autorità di Bacino del fiume Po, con deliberazione n. 18/01 ed approvata con DPCM 24.05.2001.

All'udienza del 21 maggio 2003 il ricorso era ritenuto per la decisione ed il Collegio pronunciava l'ordinanza istruttoria n. 24/i/2003, tempestivamente ottemperata dal Comune resistente.

All'udienza del 15 ottobre 2003 il gravame era nuovamente introitato.

In via preliminare va rigettata l'eccezione di inammissibilità del gravame formulata dall'Amministrazione comunale.

Sostiene il Comune di Moncalieri che la mancata impugnativa della delibera di definitiva approvazione del PRGC, quale atto finale del relativo procedimento urbanistico, avrebbe comportato la sopravvenuta carenza di interesse al ricorso: detto altrimenti, il pregiudizio lamentato dalla Immobiliare Felix discenderebbe dall'approvazione dello strumento urbanistico generale e non anche dalla sola adozione di esso, consistendo quest'ultima in un atto meramente endoprocedimentale non direttamente lesivo dei beni-interessi allegati.

Le argomentazioni comunali non sono condivisibili: la delibera di adozione di un PRGC possiede rilevanza esterna e, costituendo essa il presupposto giuridico per l'applicazione di misure di salvaguardia, deve ritenersi autonomamente aggredibile in via giurisdizionale, a nulla rilevando in contrario l'omessa impugnativa della successiva approvazione definitiva. Ciò in quanto l'eventuale annullamento dell'adozione inevitabilmente propagherebbe i suoi effetti caducatori (non semplicemente invalidanti) sull'atto regionale conclusivo del medesimo procedimento urbanistico.

Non può poi accordarsi alcun rilievo all'eccezione di inammissibilità del ricorso relativamente all'impugnazione della delibera comunale di controdeduzioni alle osservazioni fatte pervenire dall'Immobiliare in corso di procedimento: sebbene, infatti, detto atto non abbia natura e valore provvedimentale (di qui la concreta irrilevanza della prima censura), nondimeno esso, nella fattispecie, risulta assoggettato a gravame per finalità di mero tuziorismo, ovvero nei soli limiti in cui il suo contenuto motivazionale possa considerarsi ipoteticamente rifluito nella delibera di adozione del piano.

Passando al merito del ricorso, va detto che i motivi di doglianza riguardano in sostanza:

- l'asserito difetto di specifica motivazione della variante allo strumento urbanistico, nella parte in cui si sarebbe omessa l'esternazione dell'iter logico-giuridico sotteso alla decisione di reiterare le previsioni vincolistiche sulla proprietà della Immobiliare Felix;
- la denuncia della mancata previsione di un indennizzo a fronte di siffatta reiterazione;
- la pretesa sovrabbondanza di standard prevista dal PRGC.

Può subito escludersi la fondatezza della terza censura, non potendo il giudice amministrativo sindacare le scelte urbanistiche compiute dall'Amministrazione, ivi comprese quelle relative alla dotazioni di servizi commisurate al pronosticato fabbisogno futuro della collettività locale, laddove esse non appaiono manifestamente viziate da errori di fatto, illogicità od arbitrarietà (che, nella fattispecie, non ricorrono).

Residua, pertanto, lo scrutinio dei residui mezzi di gravame.

A tal proposito il Collegio ritiene incontestabili, siccome allegato dall'Immobiliare Felix, sia la natura espropriativa (o sostanzialmente tale) delle previsioni in parola sia la loro astratta indennizzabilità, posto che i vincoli in questione non incidono con carattere di generalità su intere categorie di beni, né impongono limiti non ablatori proprio della pianificazione urbanistica; non si tratta, inoltre, di limitazioni inferiori, sotto il profilo quantitativo, alla soglia di normale tollerabilità e sicuramente essi hanno ecceduto, in durata, il periodo di franchigia ordinariamente ammesso.

Detti vincoli non concernono, infine, destinazioni realizzabili anche attraverso l'iniziativa privata in regime di economia di mercato. E' doveroso precisare, infatti, che il lotto della ricorrente risulta attualmente destinato ad aree per servizi ex artt. 4 d.m. 2.04.1968 e 21 l. n. 56/1977 ed, in parte, a viabilità pubblica. Ebbene, pur dovendosi prescindere dalla successiva imposizione del vincolo idrogeologico (sicuramente non indennizzabile ed, in ogni caso, del tutto estraneo al thema decidendum), è indubbio che preluda all'espropriazione la destinazione di un'area alla viabilità di piano; altrettanto è a dirsi, quanto meno in termini di inedificabilità, per le altre previsioni di zona in punto alla riserva di standard, atteso che il contrario ragionamento difensivo, siccome articolato dall'Amministrazione comunale, non appare convincente.

Il Comune di Moncalieri, invero, valorizza la distinzione normativa tra i concetti di "area" e "di zona" (art. 7 l. n. 1150/1942) e, per tale via, giunge ad negare l'indennizzabilità della reiterata zonizzazione, in considerazione della promiscua previsione di strutture per l'istruzione e per le

attrezzature collettive, del verde attrezzato e dei parcheggi. Non tutte siffatte qualificazioni, come è noto, sono state ritenute dalla giurisprudenza suscettibili di indennizzo: sono, in effetti, «al di fuori dello schema ablatorio espropriativo con le connesse garanzie costituzionali (e quindi non necessariamente con l'alternativa di indennizzo o di durata predefinita) i vincoli che importano una destinazione (anche di contenuto specifico) realizzabile ad iniziativa privata o promiscua pubblico privata, che non comportino necessariamente espropriazione o interventi ad esclusiva iniziativa pubblica e quindi siano attuabili anche dal soggetto privato e senza necessità di previa ablazione del bene. Ciò può essere il risultato di una scelta di politica programmatica tutte le volte che gli obiettivi di interesse generale, di dotare il territorio di attrezzature e servizi, siano ritenuti realizzabili (e come tali specificatamente compresi nelle previsioni pianificatorie) anche attraverso l'iniziativa economica privata - pur se accompagnati da strumenti di convenzionamento. Si fa riferimento, ad esempio, ai parcheggi, impianti sportivi, mercati e complessi per la distribuzione commerciale, edifici per iniziative di cura e sanitarie o per altre utilizzazioni quali zone artigianali o industriali o residenziali; in breve, a tutte quelle iniziative suscettibili di operare in libero regime di economia di mercato» (Corte cost. n. 179/1999).

Senonché il Collegio opina che le argomentazioni del Comune di Moncalieri, pur condivisibili in astratto, finiscano in concreto per dare per acquisita una circostanza che, a ben vedere, risulta positivamente esclusa dagli atti di causa: ovvero, che nelle zone "Sr**" il PRGC contempra spazi per il libero dispiegamento di un'iniziativa privata.

Così non è: le NdA del PRGC approvato stabiliscono, infatti, che dette aree vengano attuate con PTE ex art. 47 l.r. n. 56/1977, ossia mediante uno strumento esecutivo, di esclusiva iniziativa pubblica, che implica necessariamente un'espropriazione delle aree interessate («In tal caso il Comune, o il consorzio di Comuni, d'intesa con gli Enti Pubblici cui compete istituzionalmente la progettazione e l'esecuzione delle singole opere, forma un piano d'insieme, contenente i progetti di massima delle varie opere, e ne redige il programma esecutivo, anche al fine di un'ordinata attuazione.

Il piano tecnico, comprensivo delle opere e delle aree di pertinenza, è approvato con deliberazione del Consiglio Comunale ed è vincolante nei confronti degli Enti di cui al precedente comma, fatte salve le competenze delle Amministrazioni statali. La sua approvazione comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità.

Il piano tecnico esecutivo ha effetto di variante delle localizzazioni e delle destinazioni previste in qualsiasi strumento urbanistico di livello comunale, purché tale variante operi su aree destinate a servizi pubblici o collettivi dal Piano Regolatore Generale e sia assicurato il mantenimento degli standards di cui agli artt. 21 e 22 della presente legge»).

Del resto la necessità di un trasferimento immobiliare (sebbene a dedursi in appositi schemi convenzionali) è altresì prevista dall'art. 53 l.r. cit., disposizione ugualmente menzionata nelle NdA. Circa l'effettiva reiterazione della previsione vincolistica è poi sufficiente rinviare all'analitica ed eloquente ricostruzione della successione di previsioni urbanistiche per la zona in parola, contenuta nella nota del 24 luglio 2003 a firma del Responsabile del Servizio Urbanistica del Comune di Moncalieri.

Nonostante tutto quanto testé considerato il ricorso non può trovare accoglimento.

Con riguardo, infatti, all'asserita mancanza di congrua motivazione del nuovo intervento vincolistico, non può omettersi di rilevare che esso è stato attuato mediante una variante generale (di revisione) del PRGC. L'obbligo di motivazione di tali delibere, anche se impositive di limiti di inedificabilità, non si attegga in modo differente rispetto al dovere dell'Amministrazione comunale di giustificare le scelte generali relative all'assetto del relativo territorio.

Da ciò discende che:

- siffatta motivazione non deve essere necessariamente contenuta nel solo atto, anche meramente endoprocedimentale (come quello di adozione del PRGC), che conclude il procedimento, ma può essere ricavata anche dagli elaborati tecnici che lo accompagnano e che il provvedimento

conclusivo richiami e a condizione che in essi siano chiaramente illustrate le esigenze che hanno indotto l'Amministrazione ad adottare la nuova disciplina;

- in ogni caso le scelte urbanistiche dell' Amministrazione riguardo alla destinazione delle singole aree abbisognano di un'apposita motivazione, diversa da quella che si può evincere dai criteri generali seguiti nell'impostazione del piano, solo quando la nuova disciplina venga a travolgere legittime aspettative qualificate da speciali atti dell'Amministrazione;

- nell'ipotesi poi di un proprietario inciso dalla variante di reiterazione dei vincoli urbanistici a contenuto espropriativo non è ravvisabile, laddove l'area fosse già soggetta a vincolo (o, al regime provvisorio degli standard generali previsti dall'art. 4 ultimo comma L. 28 gennaio 1977 n. 10), alcun affidamento tutelabile, ma soltanto un'aspettativa generica ad una reformatio in melius, analoga a quella di ogni altro proprietario che aspiri ad un'utilizzazione più proficua dell'immobile.

Una volta calati i superiori principi nella fattispecie in esame, deve ritenersi che la motivazione della reiterazione vincolistica disposta dal Comune - anche in considerazione della precedente inedificabilità delle aree in questione - si ricavi dal relazione illustrativa al piano e che l'insieme delle argomentazioni ivi spiegate costituisca un adeguato corredo giustificativo della disposta revisione del PRGC nella parte di interesse.

Con riferimento alla censura relativa all'omessa previsione dell'indennizzo dovuto a fronte della protrazione del vincolo di inedificabilità sugli immobili della Società ricorrente, è opinione del Collegio che l'indicazione in parola sia un contenuto essenziale ed indefettibile del solo atto conclusivo del procedimento pianificatorio, ossia della delibera di approvazione del PRGC, e non anche dell'atto endoprocedimentale di adozione.

Il convincimento del Tribunale si fonda su argomenti di carattere letterale e sistematico.

In primo luogo deve, infatti, osservarsi che il formante dal quale discende l'obbligo di corredare gli atti urbanistici della ridetta previsione indennitaria è rappresentato dalla sopra citata sentenza additiva di accoglimento della Corte Costituzionale (la n. 179/1999). Ebbene, con tale decisione la Consulta ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale del solo art. 7 l. n. 1150/1942 (nonché dell'art. 40 della stessa legge), che stabilisce quale debba essere il contenuto del piano approvato, e non anche dei successivi artt. 8 e 9, i quali, disciplinando il procedimento di formazione dello strumento urbanistico generale, contemplano altresì l'atto di adozione.

A questo primo rilievo di carattere formale, se ne aggiungono altri ben più consistenti.

Vale osservare, invero, che la coincidenza precettiva tra piano adottato e piano approvato è soltanto tendenziale, ma siffatto principio di corrispondenza non è assoluto né di frequente ricorrenza nella prassi pianificatoria, atteso che il progetto adottato può essere modificato (ed, in genere, lo è) in conseguenza sia dell'accoglimento delle osservazioni/opposizioni degli interessati sia delle correzioni apportate dalla Regione, quale ente territoriale codecisore.

Ma vi è di più.

La menzionata sentenza n. 179/1999 ha inteso l'indennizzo, a prescindere dalla concreta configurazione di esso in termini esclusivamente monetari o in chiave perequativa, come un obbligo posto a carico della P.A..

A fronte dell'obbligazione indennitaria è, dunque, concepibile un corrispondente diritto dell'interessato. Se cosè è, e non sembrano ammissibili letture differenti, occorre allora interrogarsi su quali siano gli elementi costitutivi della fattispecie generatrice del diritto all'indennità da reiterazione di vincoli urbanistici preordinati all'espropriazione o, comunque, destinati a protrarre una precedente inedificabilità.

Sul punto è opinione del Collegio che il diritto in parola si perfezioni soltanto al momento dell'approvazione del piano urbanistico e non anche in epoca precedente, allorquando avranno piuttosto perdurante vigore, semmai i vincoli destinati ad essere reiterati; né vale richiamare, in questo caso, gli effetti anticipatori derivanti dall'eventuale efficacia sospensiva di misure di salvaguardia, dacché la concreta operatività di siffatto meccanismo, latamente cautelare, non discende specificatamente dalla rinnovazione vincolistica, ma dalla circostanza dell'avanzata

pendenza di un procedimento di pianificazione o di sue varianti ed, in ogni caso, in forza di effetti prodotti da una differente ed apposita previsione normativa.

La Sezione trova una conferma alla correttezza del proprio opinare nel tenore letterale del primo comma dell'art. 2 l. n. 1187/1968, laddove il termine iniziale dell'efficacia quinquennale dei vincoli urbanistici viene fatto decorrere dal momento dell'approvazione del PRGC: ciò significa che, prima dell'approvazione, non vi è reiterazione, ma soltanto continua a spiegare efficacia il vincolo reiterando e, pertanto, in assenza del perfezionamento della fattispecie generatrice del relativo diritto, nemmeno può sussistere alcun obbligo "giustiziabile". Identico ragionamento vale, ovviamente, anche per il caso in cui la rinnovazione dei vincoli urbanistici discenda da una variante generale (di revisione) dello strumento urbanistico generale.

Traendo alcune conclusioni da quanto finora argomentato, può sostenersi che, anche all'indomani della sentenza della Corte Costituzionale n. 179/1999 e della decisione n. 24/1999 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, l'omessa previsione dell'indennizzo, a fronte di atti urbanistici contenenti reiterazioni vincolistiche, potrà essere dedotta esclusivamente come vizio della delibera di approvazione del PRGC, ossia solo quando, divenuti efficaci i nuovi limiti o la protrazione di quelli preesistenti, risulti definitiva la scelta dell'Amministrazione di non colmare, sul punto, un'eventuale originaria lacuna della delibera di adozione. In altri termini, dovendosi ammettere che il Comune possa integrare, in sede di approvazione definitiva del piano, il progetto semplicemente adottato, anche con riguardo alla misura del relativo indennizzo concedibile, è giocoforza ritenere che l'omissione in questione non sia un vizio di legittimità della delibera di adozione, ma al più una irregolarità rimediabile. Risulterebbe, infatti, del tutto illogico ipotizzare la doverosità dell'annullamento (si ripete, con effetto caducante) di un atto del procedimento in ragione di pretesi vizi, che risultino poi legittimamente emendabili al momento del definitivo perfezionamento della fattispecie a formazione progressiva.

Atteso, pertanto, il thema decidendum dedotto in contenzioso e consideratane l'intenzionale limitazione oggettiva alla sola delibera di adozione dello strumento urbanistico generale, la Sezione non può far altro che respingere la doglianza per le considerazioni sopra esposte: nulla esclude, peraltro, che la pretesa indennitaria possa esser fatta valere autonomamente in altro successivo giudizio, con riferimento alle successive vicende urbanistiche della pianificazione comunale di Moncalieri.

Le considerazioni appena svolte inducono a rigettare il ricorso emarginato perché infondato, sebbene ammissibile.

Sussistono giustificati motivi per compensare integralmente tra le parti le spese di lite del grado.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, Prima Sezione, respinge il ricorso emarginato (Ricorso n. 1991 del 1997).

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Torino, nella Camera di Consiglio del 15 ottobre 2003, con l'intervento dei Magistrati:

Alfredo Gomez de Ayala Presidente

Paolo Peruggia Primo Referendario

Gabriele Carlotti Referendario, rel./est.

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 21 OTT. 2003.