

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto
seconda Sezione

costituito da:

Luigi Trivellato - Presidente
Lorenzo Stevanato - Consigliere
Rita Depiero - Consigliere Relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 133/97 proposto dalla

Casa di Cura s. Anna s.p.a., rappresentata e difesa dagli avv. Giovanni Sala e Franco Zambelli, con elezione di domicilio presso lo studio del secondo in Venezia-Mestre, via Cavallotti n. 22;

contro

il **Comune di Verona**, costituito in giudizio col patrocinio degli avv. Alessandra Rigobello, Chiara Bortolomasi, Riccardo Moretto e Giovanni Caineri, con domicilio presso la Segreteria di questo T.A.R., a tenore dell'art. 35 del R.D. 26 giugno 1924 n. 1024;

per l'annullamento

del provvedimento del Capo Settore Edilizia Privata n. 186 del 24.10.96, di diniego di concessione edilizia in deroga per l'ampliamento della Casa di Cura; nonché, ove occorra, dell'art. 80 dello Statuto comunale approvato con deliberazione n. 194 del 10.10.91; nonché del silenzio rifiuto formatosi sulla diffida in data 26.11.96 a provvedere alla definizione urbanistica dell'area, su cui insisteva un vincolo urbanistico scaduto;

Visto il ricorso, notificato il 2.1.1997 e depositato presso la Segreteria il 13.1.1997, con i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Verona;

visti gli atti tutti della causa;

udito all'udienza pubblica del 19.4.2002 (relatore il consigliere Depiero), l'avv. Luigi Piovesan, in sostituzione dell'avv. Franco Zambelli, per la ricorrente, nessuno comparso per l'Amministrazione; ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

La Società ricorrente rappresenta di essere proprietaria di un'area, in censuario di Verona, su cui insiste un immobile adibito in origine a struttura ospedaliera e, ora, a struttura assistenziale per anziani.

L'area, in passato inclusa in zona ospedaliera, nel 1975 veniva, secondo la ricorrente alquanto incongruamente, classificata "verde pubblico sportivo futuro", senza che mai il Comune provvedesse ad utilizzarla.

L'istante, avendo necessità di ampliare la propria struttura per adeguarla alle attuali esigenze, chiedeva il rilascio di una concessione in deroga alla previsioni di piano, nel frattempo decadute, ma nel rispetto dei parametri per le zone ospedaliere.

Con atto del 30.10.96 la domanda veniva respinta, ritenendo il Comune che la zona, da qualificarsi "bianca", risultasse edificabile nei soli limiti di cui all'art. 76, comma VI, della L.r. 61/85.

La Casa di Cura allora provvedeva a diffidare il Comune affinché dettasse una nuova disciplina urbanistica dell'area, tenendo in adeguato conto il fatto che questa è inserita in un contesto urbano ed è dotata delle necessarie opere di urbanizzazione primaria e secondaria; senza peraltro ottenere risposta alcuna.

Il ricorso viene proposto sia contro il diniego di concessione edilizia in deroga che nei confronti del silenzio rifiuto formatosi sulla diffida.

Contro il primo atto vengono proposti i seguenti motivi:

1) incompetenza. Il diniego di concessione è stato erroneamente emesso dal dirigente, laddove, per le concessioni in deroga, deve ritenersi sussistente la competenza del Sindaco.

Né può invocarsi, nella specie, l'art. 80 dello Statuto del Comune di Verona che espressamente attribuisce ai Dirigenti il potere di rilasciare "autorizzazioni, licenze, concessioni e atti di assenso", poichè è la norma stessa che limita il potere del dirigente agli atti di carattere prevalentemente vincolato o ad accentuata discrezionalità tecnica, quale non è la concessione in deroga.

2) Violazione dell'art. 80, comma II, della L.r. 27.6.85 n. 61, non essendo intervenuto, come è invece obbligatoriamente previsto, il parere del Consiglio Comunale.

3) Violazione del medesimo art. 80, in combinato con l'art. 76, della L.r. 61/85.

L'unica valutazione che deve essere fatta, per le concessioni in deroga, è se l'opera (pubblica o di interesse pubblico) sia compatibile con la destinazione di zona, e questa certamente lo è.

Per quanto concerne il silenzio rifiuto, viene eccepita la violazione dell'art. 25 del D.P.R. 10.1.57 n. 3, in relazione all'art. 2, comma I, della L. 19.11.68 n. 1187. Osserva infatti la ricorrente che il Comune è obbligato a dotarsi di uno strumento urbanistico generale che copra l'intero territorio di sua competenza, e che la situazione di pressoché totale inedificabilità che consegue alla decadenza dei vincoli deve per sua natura essere temporanea, con conseguente obbligo dell'Amministrazione di provvedere con solerzia ad una nuova classificazione dell'area, alla stregua della situazione di fatto esistente che, nella specie, conferma la sua vocazione edificatoria.

Il Comune, costituito, puntualmente controdeduce nel merito del ricorso, concludendo per la sua reiezione.

DIRITTO

Col ricorso all'esame l'istante Casa di Cura s. Anna s.p.a. - che gestisce una struttura assistenziale per anziani insistente su di un'area da qualificarsi "bianca" per la scadenza del vincolo a "verde pubblico sportivo futuro", impresso nel 1975 - chiede l'annullamento del diniego di concessione edilizia in deroga e del successivo silenzio rifiuto formatosi sulla sua diffida a ripianificare l'area, attribuendole una qualificazione rispondente allo stato di fatto attuale.

Il ricorso è fondato.

Il diniego di concessione in deroga è illegittimo per violazione del procedimento che regola la fattispecie.

Come correttamente osserva la ricorrente, l'art. 80 della L.r. 61/85 stabilisce - sotto il profilo sostanziale - che il P.R.G. può dettare disposizioni che consentano al Sindaco di rilasciare "concessioni o autorizzazioni in deroga alle norme e alle previsioni urbanistiche generali quando esse riguardino edifici o impianti pubblici o di interesse pubblico e purché non comportino la modifica della destinazione di zona".

Per quanto concerne l'aspetto formale, il secondo comma prescrive espressamente che il rilascio della concessione in deroga deve essere preceduto da deliberazione favorevole del Consiglio comunale.

Ciò significa, contrariamente a quanto mostra di ritenere il Comune di Verona, che ogni procedimento di concessione in deroga (proprio perché tale) deve essere sottoposto alla previa valutazione dell'organo assembleare che deve esprimere il proprio parere e valutare la sussistenza dei relativi presupposti. Ovviamente, se la valutazione effettuata sarà positiva, la concessione verrà rilasciata, se di segno opposto, negata.

Ciò risponde al principio generale dell'unicità del procedimento, che non può (salvo che la legge così disponga) essere diversamente modulato secondo il suo esito.

Pertanto, il diniego di concessione in deroga qui opposto è sicuramente illegittimo, non essendo stato sentito l'organo obbligatoriamente deputato ad effettuare le necessarie valutazioni.

Anche il silenzio serbato dall'Amministrazione sull'istanza del privato è illegittimo.

Eccepisce, in proposito, il Comune l'inammissibilità della domanda poiché non poteva ritenersi formato alcun silenzio-rifiuto. Infatti, secondo la prospettazione del resistente, la diffida sarebbe dovuta essere preceduta da una conforme istanza, nella specie insussistente.

In fatto, la questione non è chiarissima: la ricorrente, che nella diffida menziona una precedente richiesta di ridisciplina dell'area, dimette poi solo un atto del 1991 con cui aveva chiesto al Comune - senza menzionare espressamente la scadenza del vincolo - di modificare la destinazione dell'area stessa. La cosa, ai nostri fini, è peraltro irrilevante, dato che l'atto di diffida si fonda, del tutto genericamente, sul (sussistente) obbligo del Comune di dare una nuova disciplina urbanistica delle aree ove i vincoli sono decaduti. E la giurisprudenza, sul punto, ha stabilito che, quando l'obbligo di provvedere derivi direttamente da una norma di legge (come nel presente caso, in cui il dovere di pianificare "tutto" il territorio comunale è espressamente contenuto nell'art. 7 della L.u. 17.8.42 n. 1150), ai fini della formazione del silenzio rifiuto "non è comunque necessario, prima della diffida, l'inoltro di una formale domanda all'Amministrazione" (cfr. da ultimo: Tar Lazio, sez. III bis, n. 530 del 31.1.2000).

L'eccezione va pertanto respinta.

Nel merito va osservato che costituisce violazione, quanto meno, del principio di buona amministrazione il fatto che il Comune non provveda, in tempo ragionevole, a dare una corretta qualificazione urbanistica alle aree divenute "bianche" per scadenza dei vincoli.

Infatti, se è pur vero che la zona "bianca", ancorché senza una precisa qualificazione urbanistica, non è del tutto priva di regolamentazione (sopperendo, nel caso, le disposizioni di cui agli artt. 4 della L. 10/77 e 76, comma VI, della L.r. 61/85), tuttavia tale situazione non può che essere transitoria e momentanea, sussistendo comunque l'obbligo del Comune di provvedere alla pianificazione dell'intero suo territorio.

Il resistente fa peraltro presente che l'Ente locale ha ampia discrezionalità quanto al momento in cui provvedere e alla regolamentazione da dare alle zone "bianche", e non può certo essere condizionato nella scelta dei tempi e del tipo di disciplina dalle esigenze - e men che mai dalla diffida - dei privati.

Sul principio, astrattamente considerato, si può anche convenire.

Tuttavia va ritenuto del tutto illegittimo il comportamento del Comune di Verona che rifiuta, senza addurre alcuna ragionevole motivazione, di adempiere ad un suo preciso obbligo, omettendo di provvedere alla pianificazione di un'area il cui vincolo risulta scaduto nel 1980, nonostante la diffida inoltrata dai privati.

Altrettanto vero è che non si può imporre al Comune di dare una piuttosto che un'altra qualificazione ad un'area "bianca", tuttavia anche questa regola subisce dei temperamenti a causa della situazione di fatto esistente al momento in cui il Comune si determina e della quale lo stesso deve prendere atto per trarne le logiche conseguenze.

Sul punto si è recentemente espresso anche il Consiglio di Stato (cfr.: sez. IV n. 6415 del 21.12.2001) ribadendo l'obbligo del Comune di procedere ad una nuova pianificazione, obbligo che può essere adempiuto con una duplice modalità: adottando una variante specifica (che può essere richiesta dai diretti interessati, nel qual caso il Comune, a seguito di apposita istanza, ha l'obbligo di attivare il relativo procedimento) ovvero ricorrendo ad una variante generale, quando si ravvisi la necessità di verificare la persistente compatibilità delle destinazioni già impresse (e dei vincoli scaduti) ad aree situate in zone diverse del territorio comunale, nel contesto di una complessiva riconsiderazione dell'assetto urbanistico del Comune.

Quanto ai tempi, si è stabilito che, in presenza di un'istanza da parte dei privati interessati, sussiste l'obbligo di attivare il procedimento per la nuova pianificazione di un'area determinata, i cui vincoli risultino scaduti, entro il termine di 60 giorni dalla domanda medesima.

In definitiva, il silenzio serbato dal Comune sulla diffida della ricorrente va dichiarato illegittimo, con conseguente affermazione dell'obbligo di provvedere nel più breve tempo a conferire all'area di proprietà della stessa una destinazione congrua, tenuto conto della sua collocazione e del livello di urbanizzazione.

In definitiva, il ricorso in esame va accolto ed il Comune soccombente va condannato al pagamento di spese e onorari di causa, che pare equo quantificare in complessivi . 2.500 (duemilacinquecento) al netto di I.V.A. e C.P.A..

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, seconda Sezione, definitivamente pronunciando sul ricorso in premessa, respinta ogni contraria istanza ed eccezione, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il diniego di concessione edilizia in deroga, dichiara illegittimo il silenzio rifiuto serbato dall'Amministrazione sulla diffida intimata dalla ricorrente e dichiara l'obbligo del Comune di provvedere alla pianificazione dell'area "bianca" di cui trattasi, nei termini di cui in motivazione.

Condanna il Comune di Verona a pagare alla ricorrente complessive . 2.500,00 (duemilacinquecento/00) al netto di I.V.A. e C.P.A. a titolo di rifusione delle spese e onorari di causa.

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

Così deciso in Venezia, in Camera di Consiglio, il 19.4.2002.

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 12 LUG. 2002.