

Consiglio di stato, sez. IV, 15 giugno 2004 , n. 4010

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale
(Sezione Quarta)

ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sui ricorsi riuniti:

NRG 3808\2000, proposto da

Mariaester Maffioletti e Ezio Sangiovanni Gelmini, rappresentati e difesi dall'avvocato Riccardo Delli Santi ed elettivamente domiciliati presso quest'ultimo in Roma, via Monserrato n. 25;

contro

Comune di Cavedine, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Marco Dalla Fior e Paolo Stella Richter e presso quest'ultimo elettivamente domiciliato in Roma, viale Mazzini n. 11;

e nei confronti di

Provincia autonoma di Trento, in persona del Presidente *pro tempore*, non costituito;

Commissario ad acta per la redazione del P.R.G. del Comune di Cavedine, non costituito;

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa del Trentino - Alto Adige - sede di Trento, n. 379 del 9 novembre 1999.

NRG 4547\2003, proposto da

Mariaester Maffioletti e Ezio Sangiovanni Gelmini, rappresentati e difesi dall'avvocato Riccardo Delli Santi ed elettivamente domiciliati presso quest'ultimo in Roma, via Monserrato, n. 25;

contro

Comune di Cavedine, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Marco Dalla Fior e Paolo Stella Richter e presso quest'ultimo elettivamente domiciliato in Roma, viale Mazzini, n. 11;

e nei confronti di

Provincia autonoma di Trento, in persona del Presidente *pro tempore*, non costituito;

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa del Trentino - Alto Adige - sede di Trento, n. 360 del 18 ottobre 2002.

Visti i ricorsi in appello;
visti gli atti di costituzione in giudizio del comune di Cavedine;
viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;
visti gli atti tutti della causa;
data per letta alla pubblica udienza del 23 marzo 2004 la relazione del consigliere Vito Poli; uditi gli avvocati Ianniello su delega dell'Avv. Delli Santi e Stella Richter;
ritenuto e considerato quanto segue:

1. Con determinazione n. 1 del 27 novembre 1997, il Commissario ad acta appositamente nominato, adottava il P.R.G. del comune di Cavedine.

2. Insorgevano i signori Mariaester Maffioletti e Ezio Sangiovanni Gelmini - proprietari di due distinte aree ubicate la prima, in fregio alla via Ospedale (C.C. Laguna Mustè) vincolata ad "Area per nuovi servizi pubblici", la seconda, (antistante il lago di Cavedine), in località Campian (C.C. Laguna Mustè) vincolata a "Parco balneare" - contestando la destinazione urbanistica e la reiterazione dei vincoli espropriativi impressi.

3. Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa del Trentino - Alto Adige - sede di Trento, con sentenza n. 379 del 9 novembre 1999, respingeva tutte le censure proposte.

4. Con delibera n. 1696 del 7 luglio 2000 la Giunta provinciale di Trento approvava, con stralcio di alcune previsioni, il P.R.G. oggetto del presente giudizio.

In fatto conviene precisare subito che: a) le aree limitrofe alle sponde del lago risultavano ricomprese, dal Piano urbanistico provinciale del 1987 (vincolante per la successiva attività pianificatoria urbanistica dei singoli comuni, a mente dell'art. 1 delle norme di attuazione), nella "Zona di rispetto dei laghi"; b) l'art. 9 delle norme di attuazione del P.U.P. sancisce l'integrità delle aree poste lungo le rive dei laghi ai fini di conservazione ambientale e di utilizzazione sociale, ammettendo esclusivamente iniziative di trasformazione edilizia ed urbanistica finalizzata al pubblico interesse con esclusione di nuove attrezzature ricettive; c) la delibera commissariale di adozione del P.R.G., da un lato inseriva le zone in questione nelle "Aree con valenza paesistico ambientale - Area di protezione dei laghi" (art. 35 n.t.a.), riproducendo nella sostanza la disciplina vincolistica prevista dal P.U.P.; dall'altro, imprimeva la destinazione a "Parco balneare" delle medesime aree con previsione della realizzazione di servizi di pubblica utilità, spogliatoi, docce, pontili, attracchi, cabine, bar, ristoranti ecc. (art. 49.30 n.t.a.); coerentemente, la relazione illustrativa al Piano adottato, da un canto, rendeva manifesta l'esigenza di tutelare sul piano ambientale le rive dei laghi (pagina 4 e 5), dall'altro specificava che su un tratto di costa l'amministrazione intendeva realizzare un parco balneare per il rilancio turistico della zona; d) la Giunta provinciale approvava il piano adottato, stralciando però le previsioni riguardanti (per quanto qui interessa) la realizzazione di nuove attrezzature turistico - ricettive nella zona di protezione dei laghi, attesa l'esigenza di salvaguardarne il pregio ambientale (pagina tre delibera n. 1696\2000 cit.).

5. Anche l'atto di approvazione del P.R.G. veniva contestato davanti al Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa, che con sentenza n. 360 del 18 ottobre 2002 respingeva tutte le censure.

6. Con un primo ricorso (NRG 3808\2000), notificato il 21 marzo 2000, Mariaester Maffioletti e Ezio Sangiovanni Gelmini proponevano appello avverso la sentenza n. 379 del 1999; specificando (a pagina 10 e 11 dell'atto), che insistevano per l'accoglimento parziale del ricorso di primo grado impugnando la sentenza limitatamente alla parte in cui respingeva le censure aventi ad oggetto la destinazione a "Parco balneare" delle aree ubicate in prossimità del lago di Cavedine in località Campian.

7. Con un secondo ricorso (NRG 4547\2003), notificato il 10 e 23 maggio 2003, è stato proposto appello avverso la sentenza n. 360 del 2002, insistendosi per la corresponsione dell'indennità di esproprio derivante dalla reiterazione del vincolo espropriativo.

8. Si costituiva in entrambi i giudizi il comune di Cavedine deducendo l'inammissibilità e l'infondatezza dei gravami in fatto e diritto.

9. La causa è passata in decisione all'udienza pubblica del 23 marzo 2004.

10. Gli appelli possono essere riuniti per evidenti ragioni di connessione oggettiva e soggettiva a mente dell'art. 52, r.d. n. 642 del 1907.

11. Entrambi gli appelli sono infondati e devono essere respinti.

12. Deve darsi atto, conformemente alla specifica eccezione sollevata dalla difesa comunale nella memoria del 12 gennaio 2004, che il thema decidendum del presente giudizio è ormai cristallizzato alla destinazione urbanistica impressa alle aree lacustri, di proprietà degli appellanti, ubicate in località Campian, non essendo state mosse doglianze autonome, in sede di gravame, nei confronti dell'atto di approvazione del P.R.G. riferibile alle aree ubicate in via Ospedale.

Invero, sul capo della sentenza n. 379 del 1999, concernente il rigetto delle censure afferenti la destinazione a servizi pubblici delle aree in fregio della via Ospedale, si è formato il giudicato interno vincolante inter partes.

Sotto tale angolazione sono inconferenti le argomentazioni sviluppate nel secondo atto di appello (pagine 8 e 9), tese a contestare l'omessa pronuncia dell'impugnata sentenza sulla destinazione urbanistica delle aree in questione.

13. Attesa la sostanziale comunanza di alcuni motivi sviluppati nei confronti dell'atto di adozione e della delibera di approvazione del P.R.G. si preferisce affrontare congiuntamente, per economia processuale, l'esame delle censure omogenee.

14. Con un primo mezzo gli appellanti ripropongono, sotto più profili, la questione di incostituzionalità degli artt. 18 e 67 della l. p. n. 22 del 1991, nella parte in cui consentirebbero: a) la reiterazione di vincoli preordinati all'espropriazione per una durata di dieci anni anziché di cinque; b) una decorrenza del vincolo dall'approvazione dei piani regolatori generali successivi all'entrata in vigore della legge stessa e non da epoca anteriore; c) la reiterazione del vincolo senza una previsione espressa di indennizzo.

Il primo giudice ha dichiarato manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 67, commi 3 e 4, cit. nella parte in cui disciplina la reiterabilità del vincolo preespropriativo, la sua durata decennale e la decorrenza.

La sezione condivide tale conclusione che trova rispondenza in pronunce della Corte costituzionale che hanno già affermato, in materia consimile (programmi di fabbricazione), che la durata dei vincoli previsti dalle leggi provinciali di Trento e Bolzano, attesa la competenza esclusiva in materia, può essere anche più lunga, ricorrendo speciali ragioni, rispetto a quella di cinque anni fissata in via generale dall'art. 2, l. n. 1187 del 1968 (cfr. Corte cost. 29 dicembre 1988, n. 1164).

Più in generale la Corte ha sancito che la durata decennale di un vincolo espropriativo, anche in caso di sua reiterazione, non è ex se incostituzionale se accompagnata dalla previsione di un indennizzo (cfr. Corte cost. 18 dicembre 2001, n. 411, che ha dichiarato incostituzionale l'art. 52, comma 1, d.P.R. n. 218 del 1978).

14.1. Ma la questione di costituzionalità si presenta anche irrilevante rispetto alla risoluzione del caso di specie.

L'assunto da cui muovono gli appellanti è che relativamente alle aree antistanti il lago, il P.R.G. abbia imposto dei vincoli di natura preespropriativa prevedendo la destinazione a "Parco balneare". Tale assunto è smentito, in fatto, dalla ricostruzione precedentemente operata da cui emerge che, in sede di approvazione dello strumento urbanistico, sono state stralciate le previsioni concernenti la realizzazione di infrastrutture turistiche, mentre sono rimaste ferme le previsioni di inedificabilità a tutela dei profili di pregio ambientale per tutti i fondi inclusi nell'"Area di protezione dei laghi".

14.2. La dichiarazione di incostituzionalità del sistema normativo che, pur consentendo la reiterabilità dei vincoli espropriativi, non ne prevede l'indennizzo è ribadita dalle più recenti

pronunce della Consulta (cfr. 9 maggio 2003, n. 148; n. 411 del 2001 cit.), in continuità con Corte cost. n. 179 del 1999, secondo il principio dell'alternatività tra temporaneità o indennizzabilità dei vincoli urbanistici (su cui cfr. già Corte cost. n. 575 del 1989).

Per quanto concerne la mancata previsione di un indennizzo, in favore dei proprietari incisi da vincoli di inedificabilità assoluta (propedeutici o meno alla realizzazione di opere pubbliche), e i presupposti di ammissibilità della reiterazione di tali vincoli, la sezione osserva (conformemente ai propri specifici precedenti resi sul punto, cfr. sez. IV, 10 dicembre 2003, n. 8146; sez. IV, 6 ottobre 2003, n. 5869; sez. IV, 25 luglio 2001, n. 4077; sez. IV, 22 maggio 2000, n. 2934), che la giurisprudenza costituzionale ed amministrativa (specie Ad. plen. 22 dicembre 1999, n. 24), formatasi a seguito della dichiarazione di incostituzionalità del combinato disposto degli articoli 7, nn. 2, 3 e 4, l. 17 agosto 1942 n. 1150 e dell'art. 2, 1° comma, l. 19 novembre 1968, n. 1187 consente di delineare un insieme di principi armonizzabili in un quadro unitario.

a) E' consentito all'amministrazione di reiterare i vincoli urbanistici scaduti, preordinati all'espropriazione o che comportino inedificabilità, con il semplice obbligo di indennizzo.

b) Sono fuori dall'area dell'indennizzabilità: i vincoli incidenti con carattere di generalità ed obbiettività su intere categorie di beni ivi compresi i vincoli ambientali paesistici (come nel caso di specie), i vincoli derivanti da limiti non ablatori posti normalmente nella pianificazione urbanistica, i vincoli comunque estesi derivanti da destinazioni realizzabili anche attraverso l'iniziativa privata in regime di economia di mercato, i vincoli che non superano sotto il profilo quantitativo la normale tollerabilità e i vincoli non eccedenti la durata (periodo di franchigia) ritenuta ragionevolmente sopportabile. Quanto a tale ultimo aspetto, non si è mancato di osservare che il periodo della franchigia (quinquennale o decennale come nel caso di specie), relativa alla durata del vincolo espropriativo si protrae per l'ulteriore lasso di tempo corrispondente alla durata del piano esecutivo, scaduto il quale, se espropriazione non vi è stata, nasce l'obbligo di indennizzo (cfr. Cass. 28 marzo 2001, n. 4451).

c) Non si pone, pertanto, un problema di indennizzo per i vincoli che non preludano all'esecuzione di opere pubbliche in senso stretto, in quanto connesse all'iniziativa anche concorrente dei privati. Del pari non è indennizzabile la reiterazione del vincolo per destinazione a parco pubblico, a verde pubblico ovvero a zona di pregio agricolo con valenza di tutela ambientale, in considerazione che non tutti i vincoli di inedificabilità assoluta hanno carattere espropriativo e che se anche si prevede la realizzazione di un parco pubblico, il vincolo imposto assolve la funzione primaria di conformare la proprietà a tutela dell'ambiente e solo in via indiretta quella di condurre ad una espropriazione, sicchè la nascita dell'effettivo vincolo di esproprio sarebbe ritardata al momento della successiva dichiarazione di pubblica utilità (cfr. Cass. 15 marzo 1999, n. 2272; Cons. Stato, sez. IV, n. 2934 del 2000 cit.).

d) Coerentemente, nel presupposto e proprio avuto riguardo alla natura ed agli obiettivi di tutela culturale ed ambientale dei piani paesistici territoriali, la Corte non ha mancato di affermare che è priva di rilievo ai fini della legittimità della normativa che lo prevede, la mancata fissazione di un limite massimo di durata dei vincoli ivi contemplati, in relazione all'art. 2, l. n. 1187 del 1968, trattandosi di vincoli non espropriativi di carattere non prettamente urbanistico (cfr. Corte cost. 27 luglio 2000, n. 378).

e) In capo al proprietario inciso dalla reiterazione di vincoli urbanistici a contenuto espropriativo non è ravvisabile alcun affidamento speciale, considerato che l'area era già soggetta a vincolo o - se questo era divenuto inefficace - al regime provvisorio degli standard generali previsti dall'art. 4, u.c., l. n. 10 del 1977, con la conseguenza che non è comunque configurabile una aspettativa qualificata ad una destinazione edificatoria in relazione ad una precedente determinazione dell'amministrazione, ma solo un'aspettativa generica ad una reformatio in melius analoga a quella di ogni altro proprietario che aspira ad una utilizzazione più proficua dell'immobile (sez. IV, n. 8146 del 2003 cit.; Ad. plen., n. 24 del 1999 cit.). Il che esclude un obbligo speciale di motivazione, essendo sufficiente, per la prova della persistenza ed attualità delle esigenze urbanistiche sottese alla

reiterazione del vincolo, la motivazione generale enucleabile dai principi guida dello strumento urbanistico generale (cfr. ex plurimis, sez. IV, n. 4077 del 2001 cit.; 20 marzo 2001, n. 1679), contrariamente a quanto sostenuto, ancora oggi, da una parte della giurisprudenza (cfr. sez. V, 12 maggio 2003, n. 2509).

In conclusione, considerata la particolare natura del vincolo che insiste sulle aree degli appellanti, la questione di incostituzionalità dell'art. 18, l.p. n. 22 del 1991 nella parte in cui non prevede un congruo indennizzo in caso di reiterazione di vincoli di inedificabilità appare irrilevante.

15. Quanto al terzo motivo del secondo atto di appello (pagina 16), la sezione osserva che sono da respingersi le doglianze incentrate sulla decadenza del vincolo.

Oltre alle ragioni sopra illustrate, è pacifico in atti che quando il piano regolatore è stato approvato era comunque vigente e non ancora esaurita la previsione di vincolo scaturente dal Piano urbanistico comprensoriale (del 1992), non impugnato ed avente efficacia decennale a mente del menzionato art. 67, l.p. n. 22 del 1991.

Circa l'ulteriore censura di carente motivazione del rigetto delle osservazioni proposte dagli appellanti, è sufficiente richiamare il consolidato principio giurisprudenziale che reputa congruo, per disattendere le proposte alternative dei privati, il richiamo, da parte dell'autorità comunale, alle linee guida dello strumento urbanistico ed alla loro incompatibilità con il contenuto delle osservazioni (come verificatosi nel caso di specie).

Si ribadisce, infine, l'insussistenza di un onere motivazionale particolarmente penetrante - oltre quello che si può evincere dai criteri generali di ordine tecnico, seguiti dall'amministrazione - nella redazione di uno strumento urbanistico, in considerazione di quanto previsto dall'art. 3, l. n. 241 del 1990 per gli atti normativi e programmatori, che esprimono le scelte discrezionali dell'amministrazione anche in ordine alla destinazione di singole aree, specie allorquando si intenda tutelare il valore fondamentale dell'ambiente e del paesaggio protetto dall'art. 9 della Costituzione (cfr. ex plurimis sez. IV, n. 2934 del 2000 cit.).

Infine, avuto riguardo a talune sviste contenute nella sentenza n. 360 del 2002, stigmatizzate nel secondo appello (pagine 18 - 20), è sufficiente osservare che si tratta di mere imprecisioni o lapsus calami del tutto irrilevanti.

16. Anche il quarto motivo di appello (pagina 20) è infondato limitandosi gli appellanti ad insistere sulla mancanza di una valida motivazione in ordine alla scelta del comune di reiterare il vincolo di inedificabilità.

Del tutto indimostrato, poi, è lo sviamento dell'atto impugnato dalla causa tipica, in quanto non è punto vero che il comune abbia inteso infierire sulla proprietà dei ricorrenti con un comportamento privo di razionale spiegazione.

17. Il quinto motivo, incentrato sulla mancata previsione di indennizzo da parte della l.p. prima e del P.R.G. poi, è infondato per tutte le ragioni illustrate in precedenza.

Rimane l'esame delle domande di pagamento di indennizzo, anche a titolo risarcitorio, reiterate nella comparsa conclusionale del 10 marzo 2004 (pagina 2).

Entrambe le domande sono inammissibili.

Quella risarcitoria è inammissibile perché articolata: a) per la prima volta in sede di comparsa conclusionale (che ha funzione meramente illustrativa); b) in grado di appello, in violazione del divieto sancito dall'art. 345 c.p.c.; c) in mancanza del preventivo annullamento del provvedimento impugnato ad essa connesso (cfr. Ad. plen., 26 marzo 2003, n. 4).

Quanto alla domanda di pagamento dell'indennità in senso proprio, un'ampia previsione di salvezza della giurisdizione ordinaria (in una con quanto affermato da Cass. sez. un. 11 febbraio 2003, n. 2058), deve riconoscersi alla disposizione sancita dal comma 3, lett. b), dell'art. 34 d.lgs. n. 80 del 1998, per le controversie riguardanti indennità in conseguenza dell'adozione di atti di natura espropriativa o ablativa: vi rientrano le c.d. espropriazioni di valore e, conseguentemente, le controversie concernenti il riconoscimento del diritto all'indennizzo per reiterazione di vincoli di inedificabilità assoluta sostanzialmente espropriativi (nella ricorrenza dei presupposti indicati dalla sentenza della Corte cost. n. 179 del 1999).

Sicchè su tale domanda deve essere dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice adito.

18. Sulla scorta delle rassegnate conclusioni entrambi gli appelli devono essere respinti.

Le spese di giudizio, regolamentate secondo l'ordinario criterio della soccombenza, sono liquidate in dispositivo.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione quarta), definitivamente pronunciando:

- respinge, previa riunione, gli appelli proposti, e per l'effetto conferma le sentenze indicate in epigrafe;

- condanna Mariaester Maffioletti e Ezio Sangiovanni Gelmini in solido fra loro, a rifondere in favore del Comune di Cavedine, le spese, le competenze e gli onorari del presente grado di giudizio, che liquida in complessivi euro quattromila.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 23 marzo 2004, con la partecipazione dei signori:

Lucio Venturini - Presidente

Costantino Salvatore - Consigliere

Aldo Scola - Consigliere

Vito Poli Rel. Estensore - Consigliere

Carlo Saltelli – Consigliere

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 15 GIU. 2004.