

N. 01286/2014 REG.PROV.COLL.  
N. 00893/2014 REG.RIC.



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 893 del 2014, proposto da:  
Paolino Roson, rappresentato e difeso dall'avv. Antonio Zanetti, con  
domicilio eletto presso Antonio Zanetti in Mestre, via Fratelli Rondina  
6;

*contro*

Comune di Venezia in Persona del Sindaco P.T., rappresentato e difeso  
per legge dagli avv. Giulio Gidoni, Antonio Iannotta, Marzia Masetto,  
domiciliata in Venezia, S. Marco, 4091;

*per l'accertamento, ai sensi dell'art. 117 c.p.a., del silenzio inadempimento del  
comune di venezia*

- sull'obbligo di tempestiva ripianificazione dell' "area bianca" sita nel  
Comune di Venezia - Sez. Favaro Veneto - Fg. Mapp. 76-429, 414 a

seguito della scadenza del vincolo per decorrenza del termine quinquennale di validità;

- sulla diffida a provvedere del 19.3.14 con la quale il Sig. Roson ha diffidato il Comune di Venezia alla ripianificazione dell'area de qua e per la conseguente dichiarazione dell'obbligo del Comune di Venezia di procedere senza indugio alla ripianificazione dell' "area bianca" sita nel Comune di Venezia - Sez. Favaro V.to - Fg. 24 Mapp.76 - 429, a seguito dell'intervenuta scadenza del vincolo per decorrenza del termine quinquennale di validità, pena la nomina di un commissario ad acta; nonché per la condanna al risarcimento di tutti i danni patiti ingiustamente dal sig. Roson per la mancata tempestiva attuazione del PRG e la ripianificazione dell'area de qua, all'esito della decadenza del precedente vincolo scaduto nell'anno 2010.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Venezia in Persona del Sindaco P.T.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 8 ottobre 2014 la dott.ssa Alessandra Farina e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

Il ricorrente è proprietario in Comune di Venezia – Favaro Veneto – Fg 24 Mapp 76-469 e 414, di un terreno sul quale è stato imposto con

DGR 3905/2004 un vincolo preordinato all'esproprio, in quanto detta area risultava soggetta a piano urbanistico attuativo obbligatorio di iniziativa pubblica.

Nonostante i tentativi posti in essere dalla proprietà per dare essa stessa esecuzione alla previsione di piano attuativo (respinti in considerazione della previsione che detta iniziativa poteva essere solo pubblica), il quinquennio di permanenza del vincolo di inedificabilità veniva a scadere nel 2009, da cui l'assoggettamento dell'area de qua alla disciplina dettata per le c.d "zone bianche" dall'art. 9 del D.P.R. 380/01.

Peraltro, come ampiamente ricordato dalla difesa istante, il ricorrente presentava richiesta di permesso di costruire entro i limiti dettati dal richiamato art. 9 (pur se confidando sull'applicabilità di uno solo dei due limiti, diversamente imposti congiuntamente dalla normativa: 0,03 mq/mc di densità fondiaria, nonché 1/10 della superficie coperta dell'area).

Detta richiesta veniva respinta dall'amministrazione non essendo stati rispettati entrambi i limiti richiamati, diniego cui faceva seguito ulteriore richiesta di titolo edilizio in adeguamento a tali prescrizioni, che però veniva giudicata tardiva dall'amministrazione.

Entrambi tali dinieghi sono stati oggetto di impugnativa.

Ritenuto che il lungo tempo decorso dalla sopravvenuta decadenza del vincolo di inedificabilità costituisse elusione dell'obbligo di provvedere in ordine alla disciplina urbanistica dell'area di proprietà, il ricorrente riteneva di sollecitare l'amministrazione con apposito atto di diffida datato 19.3.2014, con il quale oltre a ribadire l'illegittimità dei dinieghi espressi in ordine alle richieste di rilascio del permesso di costruire

entro i limiti dell'art. 9, si invitava l'amministrazione ad attivarsi provvedendo alla nuova pianificazione dell'area.

Ritenuta l'illegittimità della persistente inerzia del Comune a provvedere, il ricorrente si determinava a proporre il presente ricorso ex art. 117 c.p.a., onde accertare l'illegittimità dell'inerzia serbata dal Comune in merito all'obbligo di provvedere sull'area ormai divenuta "zona bianca", con contestuale condanna dell'amministrazione intimata a provvedere in tal senso, oltre al risarcimento dei danni subiti per effetto di tale illegittima inerzia.

Il Comune di Venezia si è costituito in giudizio, rilevando preliminarmente l'inammissibilità del ricorso avverso il silenzio, in quanto, in termini generali, non sussiste un obbligo a carico dell'amministrazione di pianificare o assumere provvedimenti di variante urbanistica (così come auspicato dal ricorrente), salvo rilevare che, in ogni caso, nella fattispecie non possa essere riscontrata alcuna colpevole inerzia da parte dell'amministrazione, essendo stato avviato, mediante l'adozione del PAT, il complesso procedimento per la pianificazione anche dell'area del ricorrente.

La difesa resistente ha quindi concluso ribadendo l'infondatezza del ricorso, proprio in considerazione dell'insussistenza della denunciata colpevole inerzia.

La difesa istante ha quindi provveduto a ribadire le proprie argomentazioni in occasione della replica conclusiva, stante l'illegittimità del silenzio, rinnovando la richiesta risarcitoria, la cui definizione sarebbe stata comunque destinata ad essere trattata secondo il rito ordinario, ai sensi dell'art. 30, comma 4 c.p.a.

Alla Camera di Consiglio dell'8 ottobre 2014 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

### DIRITTO

Ritiene il Collegio che il ricorso non sia meritevole di accoglimento per le considerazioni di seguito espresse.

Se, infatti, è condivisibile e va confermato anche in questa sede il principio per cui non è esperibile il particolare rimedio processuale avverso il silenzio – inadempimento nei casi in cui l'amministrazione deve provvedere mediante l'adozione di atti di natura generale, quali sono gli atti di pianificazione, sussistendo unicamente un interesse diffuso ad una corretta ed esaustiva disciplina del territorio e non ravvisandosi una posizione qualificata che generi in capo all'amministrazione l'obbligo di assumere un determinato provvedimento; è tuttavia pacificamente riconosciuto, nella specifica ipotesi delle cd. "zone bianche", ossia delle aree per le quali, una volta decaduto il vincolo, non è possibile la reviviscenza della precedente destinazione urbanistica ed è necessario provvedere nuovamente in merito ad esse, che gravi in capo all'amministrazione un vero e proprio obbligo di provvedere in tal senso, onde non protrarre oltre un tempo ragionevole la situazione di limitato sfruttamento edificatorio dell'area da parte della proprietà, così come puntualmente circoscritto dai limiti dettati dall'art. 9 del D.P.R. 380/01.

Il regime dettato dall'art.9 - che consente per un insediamento produttivo in zona bianca e fuori dal perimetro del centro abitato, l'edificabilità entro il doppio limite previsto dalla citata disposizione, riferito sia alla soglia di cubatura consentita, sia alla misura massima

della superficie coperta realizzabile (cfr. Sez. IV 5 febbraio 2009 n. 679; 26 settembre 2008 n. 4661; 19 giugno 2006 n. 3658, in questa Rassegna 2009, I, 165; 2008, I, 1275; 2006, I, 940) – ha invero carattere transitorio e natura di mera salvaguardia in attesa della futura pianificazione, risultando privo del carattere di regolazione urbanistica in quanto solo l'attività pianificatoria può plasmare l'assetto complessivo del territorio: esso dà vita, pertanto, a una situazione peculiare in cui l'immodificabilità parziale dello stato dei luoghi assume la funzione - interinale e cautelare come ogni misura di salvaguardia - di consentire agli Enti locali di riesaminare, senza il pregiudizio del fatto compiuto, tutti gli interessi (dei quali sono i portatori istituzionali nella veste di Enti esponenziali delle comunità rappresentate), convergenti sul territorio.

La natura eccezionale e transeunte del regime di edificabilità diviso dall'art. 9 cit., esalta il potere dovere delle Amministrazioni competenti di procedere tempestivamente alla pianificazione anche dietro diffida del privato interessato; la limitata edificabilità accordata dalla norma, infatti, non esime gli Enti preposti dall'obbligo giuridico di colmare la lacuna pianificatoria che determina anche l'applicazione delle norme stesse; anzi, la sfasatura dei procedimenti di rilascio dei titoli edilizi e di quelli pianificatori fa sì che, a tutela della proprietà e del diritto di impresa, sia possibile esercitare alternativamente sia la richiesta di sfruttamento delle limitate capacità edificatorie dei lotti, sia quella di nuova pianificazione delle aree interessate

Ne consegue che, nello specifico caso delle zone bianche, ossia nelle ipotesi in cui sia decaduto il vincolo sulle stesse in precedenza imposto, sussiste un obbligo in capo alle amministrazioni di provvedere alla

nuova pianificazione dell'area, di tal chè la richiesta in tal senso avanzata dalla propriet  risulta qualificata e facente capo ad una posizione differenziata.

Tuttavia, affinch  possa affermarsi l'illegittimit  dell'inerzia in ordine all'assolvimento di tale obbligo,   necessario accertare se effettivamente un'inerzia colpevole vi sia stata o se, diversamente, l'amministrazione si sia attivata, avviando le necessarie procedure.

Orbene, nel caso in esame non pu  ritenersi che l'amministrazione comunale sia rimasta inerte, lasciando l'area priva di destinazione urbanistica.

Diversamente, come acclarato dalla difesa del Comune,   stato avviato il procedimento che ha apportato all'approvazione del PAT, procedimento nell'ambito del quale lo stesso ricorrente ha avuto modo di formulare le proprie osservazioni, contestando le previsioni valedoli anche per l'area di propriet .

Dette nuove previsioni, che comunque limitano l'edificabilit  in tale ambito, salvo rimandare alla disciplina operativa del PI una maggiore definizione, anche mediante la previsione di forme di compensazione o di perequazione urbanistica, consentono di escludere che nella fattispecie si sia in presenza di una illegittima inerzia del Comune di Venezia.

Se, quindi, il rito del silenzio, sia pure con certi limiti, pu  essere azionato per sollecitare la ritipizzazione di singole aree per le quali sono scaduti i vincoli (cfr. Cons. Stato Sez. IV 13 giugno 2011 n. 3591: Cons. Stato, Sez. IV, 29 maggio 2008 n. 2572 e Cass. civ., Sez. I, 31 maggio 2008 n. 8384), una volta che l'Amministrazione si sia attivata

provvedendo ad adottare gli strumenti urbanistici generali o le varianti generali, deve escludersi che si possa comunque configurare un silenzio-inadempimento.

Considerato che, come confermato agli atti dalla difesa del Comune, è stato avviato il relativo procedimento, nell'ambito dell'iter per l'approvazione del PAT e poi del PI in termini generali e quindi anche per la zona nella quale è sita l'area di proprietà del ricorrente, tanto da consentire allo stesso di conoscerne i contenuti e di presentare osservazioni al riguardo, se ne deduce che nella fattispecie non è ravvisabile alcuna illegittima inerzia.

Per detti motivi, quindi, il ricorso va respinto.

Sussistono giusti motivi per compensare fra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.  
Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 8 ottobre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Oria Settesoldi, Presidente

Alessandra Farina, Consigliere, Estensore

Giovanni Ricchiuto, Referendario

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**



DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 09/10/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)