

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio **di** Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) ha pronunciato la seguente

D E C I S I O N E

sul ricorso in appello iscritto al NRG 5312 dell'anno 2002 proposto da BARRA CARACCILO MARIA ADA E LEONELLI GIOVANNA, ved. BARRA CARACCILO, rappresentate e difese dall'avv. Giovanni Di Gioia, con il quale sono elettivamente domiciliate in Roma, Piazza Mazzini, n. 27;

contro

COMUNE DI CHIETI, in persona del sindaco in carica, non costituito in giudizio;

e

PROVINCIA DI CHIETI, in persona del Presidente della giunta provinciale in carica, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale dell'Abruzzo, sede di Pescara, n. 440 del 24 aprile 2002;

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Visti tutti gli atti di causa;

Relatore all'udienza in camera di consiglio del 4 febbraio 2003 il consigliere Carlo Saltelli;

Udito l'avvocato Di Gioia per le appellanti;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

F A T T O

Con atto notificato tra il 30 gennaio ed il 2 febbraio 2002, le signore Maria Ada Barra Caracciolo e Giovanna Leonelli, vedova Barra Caracciolo, la prima, quale proprietaria, e la seconda, quale usufruttuaria, di un fondo sito nel Comune di Chieti, zona Colle dell'Ara (in catasto alla partita 8137, foglio 26, p.lle 554, 114, 118, 119 e 120) che, secondo le previsioni contenute nel piano regolatore generale pubblicato il 18 giugno 1970 era assoggettato a vincolo pubblicistico per "attrezzature civili e militari, categoria VI, attrezzature metropolitane", diffidavano il Comune di Chieti a porre in essere gli atti di rideterminazione della disciplina urbanistica della zona, assumendo che la indicata destinazione urbanistica, integrando gli estremi di un vincolo preordinato all'esproprio o di inedificabilità assoluta, era da considerarsi scaduto per inutile decorso del quinquennio previsto dall'articolo 2 della legge 19 novembre 1968, n. 1187.

Essendo decorso inutilmente il termine di trenta giorni assegnato con la citata diffida senza che l'intimata amministrazione comunale avesse provveduto, le predette signore Maria Ada Barra Caracciolo e Giovanna Leonelli, vedova Barra Caracciolo, nella loro indicata qualità, con ricorso notificato il 20 marzo 2002 chiedevano al Tribunale amministrativo regionale dell'Abruzzo l'annullamento del silenzio rifiuto serbato dal Comune di Chieti sulla loro diffida, in uno a tutti gli atti presupposti (tra cui la nota del V° Settore – Assetto urbanistico del Comune di Chieti n. 52326/6029 del 21 gennaio 2002, con la quale la loro prima richiesta di rideterminazione urbanistica dell'area, avanzata in data 29 ottobre 2001, veniva trasmessa per un parere tecnico al funzionario incaricato di predisporre la variante generale al vigente piano regolatore generale).

A sostegno del ricorso venivano prospettati due ordini di motivi.

Con il primo, rubricato "Violazione della legge n. 241/90 e di tutti i principi vigenti in materia, anche in relazione all'art. 97 della Costituzione", le ricorrenti deducevano innanzitutto che il Comune di Chieti, senza alcuna giustificazione, aveva omesso di dare riscontro alla loro puntuale diffida; con il secondo, poi, deducevano "Violazione e falsa applicazione del T.U. n. 1150/42, della legge n. 1187/68 e successive modificazioni, della legge 10/77, della legge n. 765/87 e dei principi generali in materia anche in relazione agli artt. 42 e 97 della Costituzione – Eccesso di potere per illogicità, errata valutazione dei presupposti, disparità di trattamento, difetto di motivazione", rilevando che la destinazione urbanistica impressa dal vigente piano regolatore generale al fondo di loro proprietà costituiva un vincolo preordinato all'espropriazione, ovvero ne comportava l'inedificabilità assoluta, la cui scadenza per inutile decorso del quinquennio, ai sensi dell'articolo 2 della legge 19 novembre 1968, n. 1187, comportava l'obbligo per il Comune di provvedere ad una nuova destinazione urbanistica dell'area, ed il loro diritto a conseguire una disciplina urbanistica che ne consentisse l'edificabilità, non essendo per contro opponibile l'applicabilità, in casi del genere, delle previsioni contenute nell'articolo 4 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, né sufficiente all'assolvimento di tale obbligo il mero rinvio da parte del Comune ad una futura ed incerta nuova destinazione urbanistica da adottarsi con apposita variante, di cui era in corso l'iter per la relativa predisposizione.

Nella resistenza dell'intimata amministrazione comunale di Chieti, l'adito Tribunale, con la sentenza n. 440 del 24 aprile 2002, respingeva il ricorso, ritenendo che il vincolo gravante sui beni delle ricorrenti non fosse riconducibile a quelli di cui all'articolo 2 della legge 19 novembre 1968, n. 1187, non comportando esso una inedificabilità assoluta, ammessa espressamente sia pur previa pianificazione di dettaglio, e trattandosi, quindi, di una prescrizione diretta a regolare concretamente l'attività edilizia, in quanto inerente alla potestà conformativa propria dello strumento urbanistico generale.

Avverso tale sentenza le interessate hanno proposto appello, con atto notificato tra il 15 ed il 19 giugno 2002, lamentandone l'assoluta erroneità e chiedendone la integrale riforma.

A loro avviso, infatti, i primi giudici avevano omesso di valutare con la dovuta attenzione il contenuto del certificato di destinazione urbanistica relativo ai beni di loro proprietà, rilasciato dallo stesso Comune di Chieti in data 14 dicembre 2001, che espressamente dichiarava decorsi per i predetti beni i termini di cui all'articolo 2 della legge 19 novembre 1968, n. 1187; in ogni caso, sempre secondo le appellanti, non vi poteva essere dubbio che la puntuale destinazione almeno delle particelle n. 144 e 4256 (in parte) a "area destinata alle sedi stradali e al rispetto della protezione di dette sedi" integrasse un vincolo pubblicistico preordinato all'esproprio, ovvero di inedificabilità assoluta, rientrante nell'ambito della più volte invocata previsione normativa di cui all'articolo 2 della legge n. 1187 del 1968.

Peraltro, anche le restanti particelle di loro proprietà, destinate a "zona per attrezzature civili e militari, categoria VI, attrezzature metropolitane", dovevano intendersi assoggettate alla predetta normativa vincolistica, secondo le puntuali previsioni di cui al punto 8.6. delle N.T.A. del vigente piano regolatore generale, essendo stato al riguardo del tutto errato il

riferimento operato dai primi giudici all'ammissibilità di interventi edilizi, previa pianificazione di dettaglio, che non potevano giammai riguardare interventi di edilizia privata.

Secondo le appellanti, sussisteva quindi l'obbligo del Comune di provvedere alla nuova destinazione urbanistica della zona.

Né il Comune di Chieti, né l'Amministrazione provinciale di Chieti si sono costituiti in giudizio.

D I R I T T O

I. E' controverso se la destinazione urbanistica impressa dal vigente piano regolatore generale del Comune di Chieti, pubblicato il 18 giugno 1970, alle p.lle (ex) 554, 114, 118, 119, e 120 del foglio 26, partita 8137, di proprietà della signora Maria Ada Barra Caracciolo, e di cui è usufruttuaria la signora Giovanna Leonelli, vedova Barra Caracciolo, a "attrezzature civili e militari, categoria VI, attrezzature metropolitane" configuri o meno un vincolo preordinato all'esproprio o di inedificabilità assoluta, ormai scaduto per inutile decorso del termine quinquennale previsto dall'articolo 2 della legge 19 novembre 1968, n. 1187.

Le predette signore Maria Ada Barra Caracciolo e Leonelli Giovanna, vedova Barra Caracciolo, nelle rispettive qualità di proprietaria e di usufruttuaria dei citati beni immobili, chiedono la riforma della sentenza n. 440 del 24 aprile 2002, con la quale il Tribunale amministrativo regionale dell'Abruzzo, sede di Pescara, negando che la destinazione urbanistica impressa ai loro beni integrasse gli estremi dei vincoli preordinati all'espropriazione o di inedificabilità assoluta, ha respinto il loro ricorso volto a far valere l'illegittimità del silenzio - rifiuto serbato dal Comune di Chieti sulla diffida notificata il 2 febbraio 2002.

L'appello è affidato a due articolati motivi di censura, attraverso i quali, sulla base delle stesse previsioni contenute nelle N.T.A. del vigente piano regolatore generale del Comune di Chieti, si confuta l'erroneo avviso dei primi giudici, che sarebbe smentito documentalmente da un certificato di destinazione urbanistico rilasciato dallo stesso Comune.

II. L'appello è fondato e va accolto.

II.1. La Corte Costituzionale, con la sentenza 20 maggio 1999, n. 179, dichiarando l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 7, n. 2, 3 e 4, e 40 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e 2, primo comma, della legge 19 novembre 1968, n. 1187, nella parte in cui consente all'Amministrazione di reiterare i vincoli urbanistici scaduti preordinati all'espropriazione o che comportino l'inedificabilità, senza la previsione di un indennizzo, ha avuto modo di delineare quali siano i vincoli urbanistici non indennizzabili, e che sfuggono alla previsione del predetto articolo 2 della legge 19 novembre 1968, n. 1187, e quali invece sono soggetti alla scadenza quinquennale e devono essere indennizzati.

I primi sono quelli che riguardano intere categorie di beni, quelli di tipo conformativo e i vincoli paesistici; i secondi, invece, sono: a) quelli preordinati all'espropriazione ovvero aventi carattere sostanzialmente espropriativo, in quanto implicanti uno svuotamento incisivo della proprietà, se non discrezionalmente delimitati nel tempo dal legislatore statale o regionale, attraverso l'imposizione a titolo particolare su beni determinati di condizioni di inedificabilità assoluta; b) quelli che superano la durata non irragionevole e non arbitraria ove non si compia l'esproprio o non si avvii la procedura attuativa preordinata a tale esproprio con l'approvazione dei piani urbanistici esecutivi; c) superino quantitativamente la normale tollerabilità, secondo una concezione della proprietà regolata dalla legge nell'ambito dell'articolo 42 della Costituzione.

E' stato quindi precisato (C.d.S., sez. V, 3 gennaio 2001, n. 3; 27 ottobre 2000, n. 5756; sez. IV, 2 dicembre 1999, n. 1769) che costituiscono vincoli soggetti a decadenza, ai sensi dell'articolo 2 della legge 19 novembre 1968, n. 1187, quelli preordinati all'espropriazione, o

che comportino l'inedificabilità, e che dunque svuotano il contenuto del diritto di proprietà, incidendo sul godimento del bene in modo tale da renderlo inutilizzabile rispetto alla sua destinazione naturale, ovvero diminuendone significativamente il suo valore di scambio.

II. 2. Nel caso di specie, non v'è dubbio – ad avviso della Sezione – che la destinazione urbanistica impressa ai beni delle appellanti integri effettivamente un vincolo soggetto a decadenza per inutile decorso del quinquennio previsto dall'articolo 2 della legge 19 novembre 1968, n. 1187, contrariamente a quanto ritenuto dai primi giudici.

II. 2.1. Invero, come emerge effettivamente dal certificato di destinazione urbanistica (prot. 49932/5731 del 14 dicembre 2001), rilasciato dallo stesso Comune di Chieti (VI° Settore – Assetto del Territorio – Edilizia privata), la particella 114 e parte della particella 4256 (ex 554, così come asserito dalle appellanti, senza avverse contestazioni) ricadono in area destinata a sedi stradali e al rispetto della protezione di tali sedi: si tratta evidentemente di un vincolo preordinato all'esproprio e che comportava l'inedificabilità assoluta, scaduto per la mancata tempestiva (entro il termine quinquennale) utilizzazione dell'area stessa, com'è pacifico, non essendovi stata sul punto alcuna contestazione.

Del resto, come si ricava dalla lettura dell'art. 6, lett. a), punto 6.1, delle Norme Tecniche di Attuazione del piano regolatore generale (versate in atti nel testo riordinato ed integrato secondo le prescrizioni del voto del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici n. 20 espresso dall'Assemblea generale del 21 febbraio 1972 e del 17 marzo 1972) sono espressamente ritenute inedificabili le zone destinate "alle sedi per il movimento di mezzi di trasporto e di persone", tra cui non possono rientrare quelle destinate a sedi stradali (e alle zone di relativo rispetto).

II. 2.2. Quanto alle particelle 118, 119, 120 e massima parte della particella 4256 (ex 554), il fatto che esse – come risultato dal predetto certificato – ricadono in zona destinata ad attrezzature metropolitane, implica che tale destinazione integrava un vincolo preordinato all'esproprio, incidente sul contenuto del diritto di proprietà nel senso di diminuirne grandemente sia il godimento sia il valore economico di scambio.

Ciò trova conferma nella lettura dell'articolo 8.6. delle citate Norme Tecniche di Attuazione che non solo qualifica espressamente come aree pubbliche e/o in uso pubblico quelle rientranti nelle zone destinate alle attrezzature civili e militari (tra cui sono comprese le particelle in esame, classificate come categoria VI – aree per attrezzature metropolitane, ospedali superiori, università, etc.), per quanto altrettanto espressamente precisa, all'ultimo capoverso, che "l'efficacia dei vincoli stabiliti dal piano regolatore generale a specifiche aree del territorio comunale in ordine a funzioni pubbliche e di uso pubblico è regolata dall'art. 2 della legge 19 novembre 1968, n. 1187, ovvero decade qualora, entro cinque anni dall'approvazione del piano regolatore generale, non siano approvati i relativi piani particolareggiati".

Né può per contro invocarsi la previsione, contenuta nelle stesse Norme Tecniche di Attuazione, secondo cui gli interventi relativi alle categorie IV, VI, VII, VIII e IX devono essere sottoposti alla pianificazione di dettaglio (piani particolareggiati o di lottizzazione), atteso che le puntuali destinazioni (area per il verde attrezzato urbano, quanto alla categoria IV; area per attrezzature metropolitane, quanto alla categoria VI; area per autostazioni e rimesse per trasporti pubblici, quanto alla categoria VII; area per aree annonarie, quanto alla categoria VIII; area per cimiteri, quanto alla categoria IX) escludevano in radice che in dette zone potessero realizzarsi interventi di edilizia privata, sia pur con piani di dettaglio.

Né può essere sottovalutata, per concludere, la circostanza che nella indicata certificazione urbanistica viene affermato, per un verso, che "di tutti i predetti terreni risultano decorsi i termini di cui all'art. 2 della legge n. 1187 del 19.11.1968" e, per altro verso, che "allo stato si applicano le disposizioni di cui all'ultimo comma dell'art. 4 della legge n. 10 del 28.01.1977, così come ha disposto la Regione Abruzzo con la legge 12.04.1983, n. 18, modificata ed integrata dalla L.R. 27.04.1995, n. 70", di cui viene riportato integralmente l'articolo 89, che

concerne specificamente la disciplina urbanistica delle zone prive di strumenti urbanistici generali e delle aree in cui sono scaduti i vincoli urbanistici ex art. 2 della legge 19 novembre 1968, n. 1187.

II. 3. Ciò posto, non vi è dubbio che l'Amministrazione comunale di Chieti aveva l'obbligo di provvedere sulla diffida delle appellanti, notificata il 2 febbraio 2002, e che il silenzio serbato sulla stessa deve essere dichiarato illegittimo.

Infatti, la decadenza dei vincoli urbanistici che comportano l'inedificabilità assoluta, ovvero che privano il diritto di proprietà del suo sostanziale valore economico, determinata dall'inutile decorso del termine quinquennale di cui all'articolo 2, comma 1, della legge 19 novembre 1968, n. 1167, decorrente dall'approvazione del piano regolatore generale, obbliga il Comune a procedere alla nuova pianificazione dell'area rimasta priva di disciplina urbanistica (C.d.S., A.P. 2 aprile 1984, n. 7; sez. V, 21 maggio 1999, n. 593; 2 dicembre 1998, n. 1721; sez. IV, 27 dicembre 2001, n. 6415; 5 maggio 1997, n. 479).

Tale obbligo può essere assolto sia attraverso una variante specifica, sia attraverso una variante generale, che sono gli unici strumenti che consentono all'amministrazione comunale di verificare la persistente compatibilità delle destinazioni già impresse ad aree situate nelle zone più diverse del territorio comunale rispetto ai principi informativi della vigente disciplina di piano regolatore e alle nuove esigenze di pubblico interesse (C.d.S., sez. IV, 12 giugno 1995 n. 439).

Da tale obbligo il Comune non è esonerato per l'applicabilità, nei casi in questione, della disciplina dettata dall'articolo 4, ultimo comma, lett. a) e b) della legge 28 gennaio 1977, n. 10, la quale ha invero natura provvisoria, non può sostituirsi alla disciplina che la legge affida alle responsabili valutazioni del Comune (Cass., sez. I, 6 novembre 1998, n. 1158; C.d.S., sez. IV, 6 giugno 1997, n. 621 e sez. V, 14 novembre 1996, n. 1638).

III. In conclusione l'appello proposto dalle signore Maria Ada Barra Caracciolo e Giovanna Leonelli, vedova Barra Caracciolo, deve essere accolto e, per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza, deve essere dichiarato illegittimo il silenzio serbato dall'Amministrazione comunale di Chieti sulla diffida notificata il 2 febbraio 2002, con conseguenziale assegnazione al predetto ente locale del termine di giorni 90 (novanta), decorrente dalla comunicazione ovvero dalla notifica, se anteriore, della presente decisione per provvedere alla nuova destinazione urbanistica della zona, nominando fin d'ora, in caso di ulteriore inadempienza, quale commissario *ad acta* il Provveditore Regionale alle Opere Pubbliche dell'Abruzzo, cui le interessate si rivolgeranno direttamente, una volta fatto constare formalmente l'avvenuto inutile decorso del tempo.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P. Q. M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione IV), definitivamente pronunciando sull'appello proposto dalle signore Maria Ada Barra Caracciolo e Giovanna Leonelli, vedova Barra Caracciolo, avverso la sentenza n. 440 del 24 aprile 2002 del Tribunale amministrativo regionale dell'Abruzzo, sede di Pescara, così provvede:

- a. accoglie l'appello e, per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza:
 1. accoglie il ricorso proposto in primo grado e dichiara illegittimo il silenzio serbato dal Comune di Chieti sulla diffida notificata il 2 febbraio 2002 ad istanza delle signore Maria Ada Barra Caracciolo e Giovanna Leonelli, vedova Barra Caracciolo;
 2. dichiara l'obbligo del Comune di Chieti a provvedere alla rideterminazione urbanistica dell'area su cui insistono i beni di proprietà della signora Maria Ada Barra Caracciolo (e

di cui è usufruttuaria la signora Giovanna Leonelli, vedova Barra Caracciolo), assegnando a tal fine il termine di giorni 90 (novanta), decorrenti dalla comunicazione ovvero della notifica, se anteriore, della presente decisione;

3. nomina fin d'ora, per il caso di ulteriore inadempimento, quale commissario *ad acta* il Provveditore Regionale alle Opere Pubbliche dell'Abruzzo, al quale le interessate si rivolgeranno direttamente, una volta fatto constare formalmente l'avvenuto inutile decorso del termine assegnato per l'adempimento;

- b. Condanna il Comune di Chieti al pagamento in favore delle appellanti delle spese del doppio grado di giudizio, liquidate in complessivi euro 8.000 (ottomila), di cui euro 3.000 (tremila) per il primo grado ed euro 5.000 (cinquemila), per il grado di appello.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 4 febbraio 2003, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale – Sezione Quarta - con la partecipazione dei signori:

Stenio RICCIO - Presidente

Costantino SALVATORE - Consigliere

Dedi Marinella RULLI - Consigliere

Giuseppe CARINCI - Consigliere

Carlo SALTELLI - Consigliere, est.