



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 634 del 2021, proposto da Guerrino Benetazzo, Rafaello Benetazzo, Luisa Paola Collodet, Paola Boschiero, rappresentati e difesi dall'avvocato Massimo Carlin, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Venezia, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonio Iannotta, Nicoletta Ongaro, Marzia Masetto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Antonio Iannotta in Venezia, S. Marco 4091;

nei confronti

Vastint Hospitality Italy S.r.l., non costituita in giudizio;

per l'accertamento

dell' obbligo dell'Amministrazione comunale di concludere il procedimento amministrativo avente ad oggetto “proposta di variante urbanistica ai sensi dell'art. 6 della Legge Regionale n° 11/2004 - Ditta Benetazzo - per l'ambito sito in ZTO

D8a in Via Triestina Tessera (proposta n. 14-a dell'all. 1 della deliberazione di Giunta n. 273/2018)” e conseguente ordine di provvedere entro termine essenziale, con nomina contestuale di Commissario ad acta;

e per il risarcimento del danno ingiusto subito dai ricorrenti in conseguenza dell'inadempimento dell'obbligo di provvedere

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Venezia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 23 settembre 2021 il dott. Marco Rinaldi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con delibera di Giunta comunale n. 299 del 18.10.2016 il Comune di Venezia, con avviso pubblico, ha invitato chiunque ne avesse interesse, a presentare idee, proposte e progetti utili alla costruzione del Piano degli Interventi.

Nell'avviso pubblico allegato alla deliberazione si precisava che “La presentazione delle proposte non vincola in alcun modo l'Amministrazione nei confronti di chi le abbia presentate. Esse saranno recepite solo nel caso in cui siano ritenute coerenti con il quadro pianificatorio complessivo”.

All'esito dell'avviso pubblico di cui alla delibera di Giunta del 2016, l'Amministrazione comunale riceveva 580 proposte di varianti urbanistiche, tra le quali figura quella presentata dagli odierni ricorrenti, i quali hanno proposto all'Ente Civico la conclusione di un accordo pubblico-privato, con valenza di variante urbanistica, ex art. 6 L.R.V. n. 11/2004, per modificare la destinazione urbanistica delle aree di loro proprietà, situate nei pressi dell'aeroporto Marco Polo, e realizzarvi una struttura ricettiva turistico-alberghiera con 250 camere.

Con delibera di Giunta comunale n. 273 del 23.07.2018 il Comune di Venezia

approvava la “Valutazione delle proposte pervenute in seguito all’Avviso pubblico approvato con delibera di Giunta Comunale n. 299 del 18/10/2016 e definizione degli indirizzi e delle priorità per l’inserimento nel Piano degli Interventi” e qualificava come “prioritaria” la proposta di variante urbanistica presentata dai ricorrenti, in quanto rientrante in una delle zone di urbanizzazione consolidata.

Anche in questa delibera il Comune, tuttavia, precisava che “spetta in via esclusiva al Consiglio Comunale ogni decisione sulla effettiva approvazione delle varianti e che gli indirizzi e i criteri qui riportati non costituiscono principio di affidamento per l’approvazione finale delle singole istanze ma vanno intesi come trasparente comunicazione dei criteri e delle modalità a cui l’Amministrazione si attiene per l’attribuzione di vantaggi economici a persone o enti derivanti dalla modifica della destinazione urbanistica delle aree in proprietà”.

Tale concetto veniva ribadito nel punto 3 del deliberato: “dare atto che la classificazione delle proposte contenuta nel documento allegato (Allegato 1) costituisce il primo esito dell’istruttoria condotta sulla documentazione presentata. Pertanto, essa ha carattere indicativo e, nelle successive fasi di pianificazione, l’Amministrazione potrà modificare la propria valutazione in merito alla priorità o alla procedibilità delle proposte, sulla base di ulteriori e più approfondite valutazioni, da effettuare anche di concerto con i soggetti proponenti”.

Con il ricorso all’esame, proposto ai sensi degli artt. 31 e 117 c.p.a., i ricorrenti, premesso che il Comune non aveva ancora provveduto sulla loro proposta di accordo pubblico-privato finalizzato alla predisposizione ed approvazione di una variante urbanistica, sebbene ritenuta prioritaria, hanno chiesto accertarsi la formazione del silenzio-inadempimento, con assegnazione alla P.A. di un termine essenziale per provvedere, oltre al risarcimento del danno.

Si è costituito in giudizio l’Ente Civico chiedendo dichiararsi l’inammissibilità o infondatezza del ricorso.

Alla camera di consiglio in epigrafe indicata la causa è passata in decisione.

Il ricorso non merita accoglimento.

Il giudizio avverso il silenzio-inadempimento della P.A. (ora disciplinato dagli artt. 31 e 117 c.p.a. e in precedenza dall'art. 21 bis legge TAR) ha, in primo luogo, un contenuto necessario di accertamento circa l'obbligo dell'Amministrazione di provvedere a fronte di una istanza.

Tale obbligo, ad avviso del Collegio, non sussiste nel caso di specie.

La giurisprudenza ha tradizionalmente escluso, con riguardo agli atti di pianificazione e programmazione dell'assetto del territorio, la sussistenza di un obbligo di provvedere della P.A., sul rilievo che l'istituto del silenzio "non può trovare applicazione allorquando si sia in presenza di atti a contenuto generale rimessi alla scelta discrezionale dell'Amministrazione e rispetto alla quale non sia configurabile un interesse qualificato del privato tale da poter rivendicare l'esistenza di un obbligo per l'Ente di procedere all'adozione di atti a contenuto pianificatorio" (Cons. Stato Sez. IV, 11-12-2014, n. 6081; T.A.R. Toscana, sez. I – 31/3/2017 n. 499; Consiglio di Stato, sez. IV – 17/12/2018 n. 7090; sez. V – 9/3/2015 n. 1182).

Le scelte di pianificazione generale, poiché vertono in ordine all'esercizio di potestà discrezionali proprie dell'amministrazione (che investono, oltre al "quomodo", anche l'"an" e il "quando" del provvedere), non sono di norma avviabili su impulso o istanza di parte e non sono coercibili in giudizio mediante il rito del silenzio (cfr., ad esempio, T.A.R. Piemonte, sez. II – 21/11/2019 n. 1160; T.A.R. Sardegna, sez. II – 21/11/2018 n. 985; T.A.R. Lazio Roma, sez. II-bis – 29/5/2020 n. 5723).

Soltanto in casi particolari – qui non ricorrenti - sussiste l'obbligo del Comune di provvedere alla ripianificazione dell'area, quando essa riguardi la destinazione da conferire alle c.d. "zone bianche", tali divenute a seguito della decadenza di vincoli destinati all'esproprio (si veda ad es. Cassazione civile , sez. I , 18/03/2016 , n. 5443, T.A.R. , Catania , sez. I , 23/10/2014 n. 2837) o quando il privato sollecita la definizione di una pianificazione attuativa, specie quando essa può essere proposta su istanza di parte (v. ad esempio, T.A.R. Lazio, Latina, sez. I, 19/09/2019, n.537;

T.A.R. Lazio, Roma, II bis, 17 gennaio 2018, nr. 581; TAR Lazio, Roma, II bis, 20 novembre 2017, nr. 11417; T.A.R. Lazio, Roma, II ter, 24 maggio 2016, nr. 6094; T.A.R. Lazio, Roma, II bis, 14 gennaio 2015, nr. 561). La richiamata giurisprudenza si è formata in contesti nei quali lo strumento urbanistico pone l'obbligo di dettagliare le previsioni generali con la pianificazione attuativa, con ciò legittimando i soggetti titolari di diritti reali su fondi o immobili le cui utilità sono dipendenti dal compimento della pianificazione attuativa stessa a sollecitare l'Amministrazione al compimento degli atti necessari alla pianificazione dell'area. Come osservato da T.A.R. Lazio Roma, sez. II-bis – 29/5/2020 n. 5723 “Dato che trova la propria fonte nella pianificazione generale, non v'è ragione di non considerare coercibile l'obbligo di completare il procedimento di formazione della pianificazione attuativa, quando l'Amministrazione si è determinata d'ufficio ad avviarne l'iter, come accade nel caso di specie ed i proprietari di suoli ricadenti nell'ambito corrispondente ne abbiano sollecitato invano il compimento. In tali casi, gli istanti agiscono per la definizione ed il compimento di un potere all'esercizio del quale l'Amministrazione si è vincolata per effetto sia della previsione generale di piano che dell'avvio della pianificazione attuativa per il tramite della pubblicazione del piano attuativo adottato, con ciò concretizzandosi i presupposti processuali di cui all'art. 31 del c.p.a. (presenza di istanza di parte ed obbligo a provvedere). Del resto, la ragione per la quale viene esclusa la proponibilità dell'azione avverso il silenzio nei casi di pianificazione generale (e cioè che essi soggiacciono ad una determinazione latamente discrezionale della PA, avendo natura normativa) è in tali fattispecie fortemente attenuata in quanto i margini della discrezionalità “politica” dell'Ente si sono in gran parte consumati, essendo stati esercitati “a monte”, in favore di un esercizio del potere che, pur rimanendo discrezionale (nei limiti consentiti dal PRG) nel “quomodo” ovvero nei contenuti, diviene doveroso nell'”an”.

Non ricorrendo nella fattispecie scrutinata alcuno dei casi particolari sopra menzionati (zone bianche, piani attuativi) – ritenuto di non poter desumere

l'insorgenza di uno specifico autovincolo dalle delibere di Giunta comunale nn. 299/2016 e 273/2018 e dal complessivo comportamento tenuto dalla P.A. nella vicenda per cui è causa, conservando il Comune ampia discrezionalità in ordine all'"an" e al "quando" del provvedere sulle 580 proposte di variante urbanistica avanzate dai privati in esito all'avviso pubblico del 2016 - l'azione avverso il silenzio deve essere respinta, con conseguente rigetto della domanda risarcitoria accessoria, che, in quanto di pronta e facile definizione, viene decisa nelle forme del rito camerale, contestualmente all'azione avverso il silenzio, senza necessità di disporre il mutamento del rito.

Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna i ricorrenti, in solido tra loro, a rifondere al Comune di Venezia le spese di lite, liquidate in €2000, oltre accessori di legge, se dovuti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 23 settembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Alberto Pasi, Presidente

Marco Rinaldi, Primo Referendario, Estensore

Daria Valletta, Referendario

L'ESTENSORE

Marco Rinaldi

IL PRESIDENTE

Alberto Pasi

IL SEGRETARIO