



N.1765/2009

Reg. Dec.

N. 7120 Reg. Ric.

Anno 2008

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

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 proposto da Aeroterminal Venezia s.p.a.,
in persona del Presidente p.t., rappresentato e difeso dagli
avvocati Paolo Stella Richter e Rosanna Serafini ed
elettivamente domiciliato in Roma Viale Mazzini n. 11 presso
lo studio dei Difensori – APPELLANTE;

contro

SAVE – Società Aeroporto Venezia Marco Polo s.p.a., in
persona del legale rappresentante, rappresentato e difeso dagli
avvocati Vittorio Domenichelli, Guido Zago e Mario Sanino, e
presso lo studio dell'ultimo elettivamente domiciliato in Roma
Viale dei Parioli n. 180 – APPELLANTE INCIDENTALE;

e nei confronti

del comune di Venezia, del Ministero per i beni e le attività
culturali, dell'Ente Nazionale per l'aviazione civile - E.N.A.C.,
della Hypo Tirol Leasing Italia s.p.a., della Tirol Immobili e
Partecipazioni s.r.l. nonchè della sig.ra Bellio Lorena in
Scaramuzza, nessuno dei quali costituito in giudizio;

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto 29.4.2008 n. 1144;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione e appello incidentale della appellata;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla pubblica Udienza del 9 gennaio 2009 il Consigliere Antonino Anastasi; uditi gli avvocati proff. Stella Richter, Sanino e Domenichelli;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

F A T T O

Con variante generale al P.R.G. di Venezia approvata dalla Giunta Regionale in data 23.12.1998 l'area compresa tra la statale n. 14 Triestina, il centro abitato di Tessera e l'aeroporto internazionale Marco Polo è stata destinata ad ospitare il terminal intermodale, con annesse attrezzature direzionali e commerciali.

L'area in questione ha una superficie di circa mq. 231.000, di cui la parte prevalente appartiene alla Aeroterminal mentre circa un terzo è in proprietà demaniale e dato in concessione fino all'anno 2041 alla SAVE, gestore dell'aeroporto.

Detta area è classificata F12 – terminal stradale ed è come tale, ai sensi dell'art. 73 delle n.t.a., soggetta a strumento urbanistico attuativo di iniziativa pubblica.

Con delibera di Giunta n. 369 del 13.6.2003 il comune di Venezia ha adottato un piano particolareggiato (c.d terminal di Tessera) che interessa solo le aree di prevalente proprietà Aeroterminal, rimettendo la disciplina dell'area contigua in concessione a SAVE all'apposito piano di sviluppo aeroportuale approvato ai sensi dell'art. 81 del D.P.R. n. 616 del 1977.

SAVE, dopo aver contestato in sede amministrativa i contenuti del piano attuativo, le soluzioni viabilistiche in esso prefigurate ed il suo mancato coinvolgimento nella programmazione dell'intervento, ha impugnato avanti al T.A.R. Veneto la citata delibera di adozione.

Nonostante l'opposizione della concessionaria il comune di Venezia, con deliberazione consiliare n. 166 del 14.12.2004, ha approvato con modifiche lo strumento attuativo.

Per quanto rileva nella presente controversia in particolare tali modifiche comportano la previsione di uno sbocco viabilistico diretto dall'area sulla statale Triestina, anzichè – come originariamente previsto – sulla esistente rotatoria dell'aeroporto.

SAVE ha quindi impugnato anche la delibera di approvazione con motivi aggiunti al ricorso in precedenza introdotto.

Stipulata la convenzione attuativa il comune di Venezia ha quindi rilasciato ad Aeroterminal il permesso di costruire per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria, permesso che SAVE ha impugnato con secondo atto di motivi aggiunti.

Con la sentenza in epigrafe indicata il Tribunale ha respinto nel merito il ricorso principale ed il primo atto di motivi aggiunti, accogliendo invece l'impugnativa proposta da SAVE con i secondi motivi aggiunti contro il permesso di costruire, sul rilievo della mancata acquisizione di un parere incondizionatamente favorevole da parte dell'ANAS e dell'ENAC.

La sentenza è impugnata in via principale da Aeroterminal, che ne domanda la riforma per la parte di sua soccombenza, tornando peraltro previamente a dedurre l'inammissibilità del gravame introduttivo, per difetto di interesse e legittimazione attiva in capo alla concessionaria.

La sentenza è impugnata in via incidentale da SAVE la quale torna a dedurre i sei motivi di ricorso relativi al piano attuativo disattesi dal giudice di primo grado e (in via evidentemente subordinata) i quattro motivi di ricorso relativi al permesso di costruire assorbiti dal T.A.R..

Entrambe le Parti hanno presentato memorie insistendo nelle rassegnate conclusioni.

All'Udienza del 9 gennaio 2009 i ricorsi sono stati trattenuti in decisione.

DIRITTO

L'appello principale risulta infondato mentre l'appello incidentale è fondato: la sentenza impugnata va quindi confermata con motivazione in parte diversa.

In primo luogo va scrutinata l'eccezione mediante la quale Aeroterminal torna a dedurre l'inammissibilità del ricorso originario.

Sostiene al riguardo l'appellante principale che SAVE difetta di legittimazione attiva, in quanto le aree di pertinenza della concessionaria non sono considerate dal piano attuativo. Tale esclusione discende sul piano sostanziale dal fatto che gli interventi prefigurati dal piano non hanno alcuna correlazione con quelli che dovranno riguardare l'area aeroportuale propriamente detta; sul piano procedimentale dal fatto che l'area demaniale ricompresa nella zona F 12 è disciplinata da un diverso strumento e cioè dal piano di sviluppo aeroportuale di cui all'art. 81 del D.P.R. n. 616 del 1977.

Ancorchè suggestivamente dedotta questa eccezione va pianamente disattesa.

Secondo questo Collegio, infatti, la concessionaria ha una piena legittimazione a contestare scelte urbanistiche che incidono su un'area immediatamente contigua a quella aeroportuale, in un contesto in cui (come riconosce la stessa relazione di accompagnamento) "qualsiasi scelta urbanistica da assumere non può prescindere dalla sua prossimità all'aeroporto Marco Polo, per l'influenza che tale struttura ha

sul tessuto urbano e per la forte domanda di servizi e infrastrutture che ne deriva”.

Ne consegue che SAVE, in quanto concessionaria, ha pieno titolo a contrastare scelte urbanistiche che assume penalizzanti e soprattutto non coordinate con le esigenze di sviluppo della infrastruttura aeroportuale che lo stesso comune – come si è visto – reputa rivestire un ruolo nodale nel complessivo contesto di riferimento.

In definitiva dal punto di vista della legittimazione SAVE versa in una situazione ancora più differenziata (e quindi qualificata) del soggetto proprietario di aree esterne alla variante urbanistica, il quale – per costante giurisprudenza – è ammesso a contestare le scelte pianificatorie dell’Amministrazione ove allegghi un serio e non generico pregiudizio da quelle derivante.

Il fatto che le contermini aree demaniali in concessione ricomprese nella zona di p.r.g. siano normate dal piano di sviluppo non incide in rito (e salvo ovviamente il vaglio di merito) sulla legittimazione della concessionaria ad insorgere contro l’asserito mancato coordinamento del p.p. con le linee prospettiche delineate dal piano di sviluppo.

Detto questo sull’ammissibilità del ricorso originario e dei primi motivi aggiunti, è altresì pacifica – e di fatto non veramente contestata - la legittimazione di SAVE ad impugnare i titoli edilizi anche solo in base al mero criterio della *vicinitas*.

Passando al merito, ragioni logiche consigliano di esaminare il primo motivo del gravame incidentale di SAVE, motivo mediante il quale la concessionaria mira a travolgere in radice il piano attuativo impugnato.

Al riguardo sostiene l'appellante incidentale che al momento in cui è stato approvato lo strumento attuativo il relativo vincolo di P.R.G. era già decaduto per decorso del quinquennio legale.

A giudizio del Collegio il mezzo è fondato.

Come è noto, con la sentenza n. 55 del 1968 la Corte costituzionale dichiarò la illegittimità delle norme della legge urbanistica che consentivano al piano regolatore di imporre a tempo indeterminato – senza previsione di indennizzo - vincoli preordinati all'esproprio o sostanzialmente espropriativi a carico della proprietà privata.

Onde risolvere le conseguenti problematiche l'art. 2 della legge n. 1187 del 1968 ha stabilito che i vincoli preordinati all'esproprio o quelli comportanti inedificabilità perdono efficacia ove non seguiti nell'arco del quinquennio dalla approvazione del piano attuativo.

Normativamente, quindi, il principio della temporaneità e relativa decadenza o perdita di efficacia è stato sancito con riferimento ai vincoli preordinati all'esproprio o a quei vincoli che svuotano il contenuto del diritto di proprietà, rendendolo inutilizzabile rispetto alla sua destinazione naturale.

Da tempo però la giurisprudenza ha esteso il criterio della decadenza quinquennale ai vincoli c.d. "strumentali", a quei vincoli cioè che subordinano l'edificabilità di un'area all'inserimento della stessa in un programma pluriennale oppure alla formazione di uno strumento esecutivo.

In tal senso, fin da epoca ormai risalente è acquisito nella giurisprudenza amministrativa il principio secondo cui l' art. 2 primo comma L. 19 novembre 1968 n. 1187, che ha fissato entro il limite temporale del quinquennio l'efficacia delle prescrizioni dei piani regolatori generali « nella parte in cui incidono su beni determinati ed assoggettando i beni stessi a vincoli preordinati all'espropriazione od a vincoli che comportino l'inedificabilità », si riferisce ai vincoli che producano una pressoché totale ablazione del diritto di proprietà, essendo tanto intensi da annullare o ridurre notevolmente il valore degli immobili cui si riferiscono, ivi compresa l'ipotesi di imposizione temporanea di inedificabilità fino all'entrata in vigore dei piani particolareggiati, per la cui redazione non sia fissato alcun termine finale certo.

Parimenti consolidato è il criterio secondo cui la decadenza del vincolo strumentale non ha luogo nei soli casi in cui in alternativa al piano particolareggiato sia prevista dal p.r.g. la possibilità di ricorso ad un piano di lottizzazione ad iniziativa privata: in questo ultimo caso, infatti, la possibilità di una pianificazione di livello derivato ad iniziativa privata esclude la configurabilità dello schema ablatorio e quindi,

conseguentemente, la decadenza quinquennale del relativo vincolo.

I principi ermeneutici ora richiamati non possono, a giudizio di questo Collegio, essere revocati in dubbio oggi che l'art. 2 della legge n. 1187 è stato abrogato a seguito dell'entrata in vigore del T.U. sulle espropriazioni n. 327 del 2001, in quanto l'art. 9 del citato D.P.R. (non avente valenza innovativa) recepisce in sostanza la vecchia normativa.

In ogni caso, in punto di fatto va notato che l'adozione del contestato piano particolareggiato è avvenuta a data in cui l'art. 2 era ancora vigente e il quinquennio dall'approvazione della variante di p.r.g. era già decorso.

Ciò premesso, nel caso all'esame, ai sensi delle n.t.a. ogni intervento edilizio nella zona f 12 presuppone la previa approvazione di uno strumento urbanistico attuativo di esclusiva iniziativa pubblica, come è del resto del tutto logico visti gli interessi pubblicistici naturalmente connessi alla realizzazione di un terminal intermodale.

Ne consegue, con ogni evidenza, che il vincolo gravante sulla zona era di tipo strumentale e non conformativo, come ritenuto dal t.a.r. in adesione ad un indirizzo giurisprudenziale risalente e, comunque, rimasto del tutto minoritario.

Avendo allora la previsione di piano efficacia quinquennale, ne consegue che quando il piano attuativo è stato adottato e ovviamente quando è stato poi approvato il vincolo aveva da

tempo già perso, in virtù del decorso del suo arco temporale di validità, la sua efficacia.

Quindi il comune ha esercitato un potere che si era invece già consumato per scadenza del termine ed ha approvato uno strumento di secondo livello quando invece avrebbe dovuto prima provvedere alla integrazione della disciplina pianificatoria sovraordinata nelle parti appunto decadute.

Le delibere di adozione e approvazione del piano sono quindi viziata in radice e vanno pertanto annullate, in accoglimento del ricorso e dei primi motivi aggiunti.

Il vizio ora rilevato ha, evidentemente, carattere assorbente nella misura in cui come si è detto vanifica in radice l'attività pianificatoria espletata dal comune e travolge naturalmente i titoli edilizi rilasciati sulla base di un piano che quell'ente locale non aveva più titolo a varare.

Ragioni di completezza conformativa inducono però il Collegio ad esaminare, sia pure in forma necessariamente sintetica, anche il successivo motivo dell'appello incidentale mediante il quale si torna in sostanza a lamentare il mancato coinvolgimento sostanziale di SAVE, e soprattutto dell'EN.A.C., nel procedimento di approvazione del piano.

Anche questo mezzo è fondato, dovendosi innanzi tutto escludere che la avvenuta proposizione da parte di SAVE di osservazioni contro lo strumento adottato possa aver comportato quell'effettivo coinvolgimento nel procedimento cui la concessionaria ragionevolmente aspira.

Come è noto, infatti, le osservazioni presentate dai privati in ordine al contenuto dello strumento urbanistico adottato dal Comune hanno altra dislocazione, configurandosi come generiche e facoltative forme di collaborazione alla formazione di un piano regolatore già adottato e delle quali per costante giurisprudenza nemmeno si richiede l'analitica e specifica confutazione.

Ciò premesso, non è certo in discussione – come opportunamente ribadito dal Tribunale – la discrezionalità decisionale che l'ordinamento rimette al comune in materia di programmazione urbanistica.

E tuttavia nel caso all'esame – anche qui come rilevato dal Tribunale, sia pur con limitato riferimento alle opere di urbanizzazione – questa discrezionalità programmatica e decisionale non sembra potersi legittimamente esplicare senza una previa forma di adeguata acquisizione e conseguente contemperamento dei vari interessi pubblici che insistono sulla zona e che quindi vanno necessariamente coordinati.

In termini piani non sembra al Collegio possibile che la destinazione e soprattutto il corredo infrastrutturale di un'area che trova il suo ovvio baricentro funzionale nella presenza dell'aeroporto internazionale possano essere individuati senza un reale apporto procedimentale della concessionaria e specialmente dell'E.N.A.C., il quale del resto – nell'esplicazione dei suoi compiti di vigilanza – aveva formalmente ma invano richiesto l'indizione di una conferenza

di servizi onde assicurare l'esigenza di una "regia unica" sul complessivo intervento.

Gli altri motivi dedotti con l'appello incidentale restano assorbiti.

L'appello principale è, come si è detto, infondato nella parte volta ad eccepire l'inammissibilità del ricorso originario.

Ragioni di economia – visto che comunque i titoli edilizi sarebbero caducati per effetto dell'annullamento del piano particolareggiato – inducono il Collegio ad assorbire l'esame dei mezzi dedotti dall'appellante principale per contrastare le statuizioni contenute nella sentenza impugnata in ordine alla illegittimità dei permessi di costruire rilasciati dal comune.

In conclusione e sulla base delle esposte considerazioni l'appello principale di Aeroterminal va respinto, restando perciò fermo quanto statuito dalla sentenza impugnata sull'annullamento dei titoli edilizi impugnati coi secondi motivi aggiunti; l'appello incidentale di SAVE va accolto con annullamento del piano particolareggiato impugnato mediante il ricorso e i primi motivi aggiunti.

La sentenza impugnata è quindi confermata nella parte in cui annulla i titoli edilizi ed integrata con l'annullamento del piano attuativo, per i vizi di cui in motivazione.

Le spese del doppio grado di giudizio possono essere compensate tra tutte le parti costituite, tenuto conto della parziale novità di alcune delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, definitivamente pronunciando, così decide:

- a) respinge l'appello principale;
- b) accoglie l'appello incidentale;
- c) conferma la sentenza impugnata con le integrazioni indicate in motivazione.

Compensa tra le parti spese e onorari del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma, addì 9 gennaio 2009, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale – Sezione Quarta – riunito in Camera di consiglio con l'intervento dei Signori:

Gaetano TROTTA	Presidente
Giuseppe ROMEO	Consigliere
Antonino ANASTASI	Consigliere, est.
Sergio DE FELICE	Consigliere
Sandro AURELI	Consigliere
L'ESTENSORE Antonino Anastasi	IL PRESIDENTE Gaetano Trotta

IL SEGRETARIO
Rosario Giorgio Carnabuci

Depositata in Segreteria

II 24/3/2009

(Art. 55, L. 27.4.1982, n. 186)

Per il / Il Dirigente
Dott. Giuseppe Testa

