

**Pubblicato il 23/10/2019**

**Sent. n. 12197/2019**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Seconda Quater)**

ha pronunciato la presente

### **SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 8194 del 2019, proposto da [omissis], in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Maurizio Mililli, Fabio Santeusanio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; contro

Comune di Rieti, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

del silenzio- inadempimento serbato dal Comune di Rieti e dall'Ufficio Urbanistica del Comune di Rieti sull'istanza presentata dalla [omissis], in persona del l.r.t.p., datata 02.04.2019, volta a conseguire un accordo sulla destinazione urbanistica delle aree, di proprietà della medesima, identificate catastalmente al N.C.T. di Rieti al fg. [omissis], part.lle nn. [omissis]; nonché per l'accertamento dell'obbligo di provvedere relativamente alla predetta istanza; nonché per la condanna dell'amministrazione resistente al pagamento dell'indennizzo, ex art. 2-bis, comma 1-bis L. 241/1990;

*nonché*

per la condanna dell'amministrazione resistente al risarcimento del danno dal mero ritardo.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 8 ottobre 2019 la dott.ssa Silvia Coppari e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### **FATTO e DIRITTO**

1. Olimpia S.r.l., premesso di essere proprietaria di una di una vasta area, di circa 4.063 mq, sita nel Comune di Rieti, identificata catastalmente alle particelle nn. 90, 434, 495, 516, 572 del fg. 85 del N.C.T., ha allegato di aver trasmesso al Comune di Rieti, in data 2.04.2019, una proposta circa la "possibilità di inserire le aree di cui sopra in un Piano Attuativo".

1.1. Le aree suddette sarebbero state gravate da "un vincolo formalmente e/o sostanzialmente espropriativo" decaduto "a causa della sua mancata attuazione nel termine quinquennale previsto dall'art. 9 DPR 327/2001", con la conseguenza che si sarebbe reso necessario "colmare il vuoto di disciplina urbanistica venutosi a creare", formulando all'amministrazione comunale una proposta di accordo sulla destinazione delle aree medesime.

1.2. La consistenza sostanzialmente espropriativa del vincolo suddetto si ricaverebbe dalla destinazione urbanistica prevista dal vigente PRG (approvato dalla giunta regionale della Regione

Lazio con delibera del 13 luglio 2012, n. 347), il quale destina le particelle nn. [omissis] a “verde pubblico sportivo” ricompreso nella zona F, sottozona F2 (ex artt. 40 e 42 NTA), nonché la particella n. [omissis] del foglio [omissis] N.C.T., a “servizio pubblico” ricompresa nella zona F, sottozona F4 (ex artt. 40 e 44 NTA).

1.3. Le norme tecniche attuative appena citate prevedono che: “[...] le sottozone F1, F2 e F4 riguardano aree ed impianti pubblici, il cui dimensionamento è soggetto al D.M. n. 1444/1968” e che, segnatamente, la sottozona F2 “[...] è destinata a verde pubblico con attrezzature sportive e per il giuoco, all’aperto e al chiuso[...]”, mentre la sottozona F4 “è destinata a servizi e attrezzature di proprietà e gestione di enti pubblici o concessionari di pubblici servizi, ivi compresi gli enti istituzionalmente competenti in materia di culto della chiesa cattolica o delle altre confessioni religiose[...]” (cfr. artt. 40, comma 2, 42, comma 1 e 44, comma 1, delle NTA).

1.4. Il Comune di Rieti, nonostante il lasso temporale inutilmente decorso dall’invio della proposta datata 2 aprile 2019, nonché la missiva, ex art. 2, commi 9-bis e 9-ter della L. n. 241/1990, inviata in data 29.05.2019 a mezzo PEC al Dirigente munito di poteri sostitutivi, sarebbe rimasto “totalmente inerte (inerzia tutt’oggi perdurante)”, omettendo di fornire qualunque risposta.

2. Tanto premesso, la ricorrente ha denunciato l’illegittimità del silenzio serbato dal Comune di Rieti per “violazione e/o falsa applicazione dell’art. 9 del D.P.R. n. 327/2001, degli artt. 2, 2-bis, 10-bis della legge n. 241/1990”, nonché del “principio di doverosità dell’azione amministrativa” e per “eccesso di potere per irragionevolezza ed ingiustizia manifesta”, chiedendone l’annullamento.

2.1. [omissis] ha inoltre chiesto:

a) l’indennizzo per il mero ritardo ai sensi dell’art. 2-bis, comma 1-bis, della legge n. 241/1990 quantificato nella somma complessiva pari a € 1.440,00 (“corrispondente all’importo forfettario di 30 Euro per ogni giorno di ritardo moltiplicato per i 48 giorni complessivi di ritardo”), avendo “trasmesso nei termini di rito una missiva al responsabile del potere sostitutivo, con la quale si sollecitava la conclusione del procedimento da parte di quest’ultimo in luogo dell’organo competente” senza che neppure il responsabile del potere sostitutivo designato dal Comune di Rieti provvedesse sulla proposta datata 2 aprile 2019;

b) il risarcimento del danno da ritardo da quantificarsi, “anche in via equitativa, nella misura non inferiore ad € 30.000,00”, per il “grave pregiudizio” derivante “dalla perdurante situazione d’inerzia della P.A.” che avrebbe determinato uno “stato d’incertezza del regime urbanistico a cui sono soggette, attualmente, le aree” in questione con conseguente “irrimediabile perdita di valore commerciale delle medesime”.

3. L’Amministrazione comunale intimata non si è costituita in giudizio.

4. La causa è stata ritualmente chiamata per la discussione alla camera di consiglio del giorno 8 ottobre 2019 e, a tale udienza, è passata in decisione.

5. Il ricorso poggia sulla premessa logico-giuridica per cui dalla “proposta di accordo sulla destinazione urbanistica delle particelle nn. [omissis]” datata 2 aprile 2019 sarebbe derivato un obbligo giuridico di provvedere a carico del Comune di Rieti, determinato dalla necessità di adottare l’atto di pianificazione urbanistica proposto per dare destinazione alla zona divenuta “bianca” per effetto della (pretesa) decadenza dei vincoli espropriativi o sostanzialmente espropriativi su di essa esistenti.

5.1. Tale assunto non è condivisibile sotto alcun profilo.

5.2. Ebbene, presupposto per l’individuazione di un obbligo di provvedere da parte dell’Amministrazione comunale sulla proposta della ricorrente è la verifica della natura espropriativa del vincolo in esame e della conseguenziale intervenuta decadenza dello stesso, per decorso del termine quinquennale di cui all’art. 9 del DPR 327/2001.

5.3. Occorre infatti distinguere fra il vincolo conformativo, con il quale si provvede a una zonizzazione dell’intero territorio comunale o di parte di esso, si da incidere su di una generalità di beni e nei confronti di una pluralità indifferenziata di soggetti in funzione della destinazione dell’intera zona in cui i beni ricadono e in ragione delle sue caratteristiche intrinseche, e il vincolo espropriativo che incide in modo particolare su beni determinati in funzione della localizzazione di

un'opera pubblica (*ex multis* e da ultimo Cons. Stato sez. IV, 19/09/2019, n.6241; Cass. civ., sez. I, 18 giugno 2018, n. 16084; Cons. Stato, sez. IV, 13 ottobre 2017, n. 4748; id., 16 giugno 2015, n. 2995).

5.4. In particolare, secondo le coordinate giurisprudenziali elaborate in materia condivise dal Collegio, la destinazione quale “zona a verde pubblico attrezzato per il gioco e lo sport” così come quella “a servizi pubblici” impressa dal piano regolatore alle aree di proprietà dell’odierna ricorrente non comporta invero l’imposizione sulle stesse di un vincolo espropriativo, ma solo di un vincolo conformativo, che è funzionale all’interesse pubblico generale conseguente alla zonizzazione, effettuata dallo strumento urbanistico, che definisce i caratteri generali dell’edificabilità in ciascuna delle zone in cui è suddiviso il territorio comunale (cfr., sul tema, Cons. Stato, sez. IV, 17 maggio 2019, n. 3190, id., 24 maggio 2018, n. 3116; id., 9 dicembre 2015, n. 5582; id., 6 ottobre 2014 n. 4976; id., 22 giugno 2011, n. 3797). Tale vincolo quindi, contrariamente a quanto sostenuto con il ricorso, non è soggetto a decadenza, in ciò differendo dai vincoli urbanistici aventi carattere particolare.

5.5. Pertanto, non è ravvisabile alcuna violazione di un obbligo a provvedere nella condotta tenuta dalla Amministrazione comunale rispetto all’atto di proposta di destinazione urbanistica in esame.

5.6. È infatti pacifico che l’omissione dell’adozione del provvedimento finale assume il valore di silenzio-inadempimento (o rifiuto) solo nel caso in cui sussiste un obbligo giuridico di provvedere, cioè di adottare un provvedimento amministrativo esplicito, volto ad incidere, positivamente o negativamente, su una posizione giuridica differenziata, attivando un apposito procedimento amministrativo (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 27 dicembre 2017, n. 6096; id., 17 gennaio 2014, n. 233).

5.7. Il ricorso avverso il silenzio ha infatti lo scopo di tutelare la posizione del privato non di fronte a qualsiasi tipo di inerzia comportamentale della p.a., bensì “*avverso il mancato esercizio di potestà pubbliche discrezionali, dal quale non può prescindersi al fine di valutare la compatibilità con l’interesse pubblico di quello sostanziale dedotto dall’interessato*” (Cons. Stato, sez. VI, 23 gennaio 2019, n. 577).

6. Il mancato riconoscimento di un obbligo a provvedere in capo all’Amministrazione intimata determina quindi la reiezione del ricorso sia con riferimento alla domanda di annullamento sia con riferimento alle domande di indennizzo e di risarcimento del danno derivante dal preteso “ritardo”, per insussistenza dell’elemento oggettivo della lesione lamentata.

7. Tenuto conto della mancata costituzione dell’Amministrazione resistente, non vi è luogo a provvedere sulle spese di lite.

### **P.Q.M.**

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

Nulla sulle spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 ottobre 2019 con l’intervento dei magistrati:

Leonardo Pasanisi, Presidente

Floriana Rizzetto, Consigliere

Silvia Coppari, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Silvia Coppari

IL PRESIDENTE

Leonardo Pasanisi

IL SEGRETARIO