

STRADE REGIONALI E POTERI DI VIGILANZA DELLA REGIONE

venerdì 21 marzo 2008

Ultimo aggiornamento venerdì 21 marzo 2008

T.A.R. Veneto, sez. I, 17 marzo 2008, n. 668. Pres. Amoroso, Est. Farina 1. Espropriazioni per p.u.- Acquisizione coattiva sanante ex art. 43 D.P.R. 327/2001-determina la sanatoria delle opere realizzate nell'ambito di procedura ablatoria annullata in sede giurisdizionale.

2. Edilizia ed urbanistica-esercizio di attività di vigilanza dei Comuni su opere edilizie eseguite lungo strada di interesse sovracomunale- esclusione.

3. Edilizia ed urbanistica-attività di vigilanza su opere edilizie realizzate su strada regionale-spetta alla Regione.

1. Il provvedimento ex art. 43 del D.P.R. n. 327/01 (cd. acquisizione coattiva sanante) consente una sorta di "sanatoria" per le opere già portate a termine in base agli atti espropriativi annullati in sede giurisdizionale, così evitando tanto la restituzione dei beni coinvolti per la realizzazione dell'opera pubblica, quanto l'obbligo di rinnovare l'attività di progettazione della stessa, salvo in ogni caso il risarcimento del danno. 2. L'art. 28 del D.P.R. 380/2001, nella parte in cui introduce una deroga al precedente art. 27, stabilendo che il generale dovere di vigilanza sull'attività edilizia e di adozione di provvedimenti sanzionatori di eventuali abusi attribuito ai Comuni da quest'ultima disposizione resti in ogni caso precluso nel caso di opere eseguite dall'Amministrazione statale, va applicato in senso estensivo, escludendo l'intervento comunale con riferimento a tutti gli interventi edilizi realizzati lungo strade di interesse sovracomunale. 3. Spetta in via esclusiva alla Regione l'attività di vigilanza su tutte le opere edilizie realizzate lungo una tratta stradale oramai acquisita al demanio regionale.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO Il Tribunale Amministrativo

prima Sezione, con l'intervento dei magistrati: Bruno Amoroso

Presidente Italo Franco

Farina Consigliere, relatore ha pronunciato la seguente SENTENZA sul ricorso n. 88/2008 proposto da Stocco

Alessandro, Zanchin Ernesta, Stocco Francesco, Stocco Maurizio, Stocco Fernando, Stocco Andrea, Stocco Emilio, Stocco Lidia e Stocco Adriana, rappresentati e difesi dagli avv. Fausto Scappini, Maurizio Sartori ed Antonio Sartori, con elezione di domicilio presso lo studio dell'ultimo in Mestre-Venezia, Calle del Sale 33, contro il Comune di Loreggia (Pd) in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Sergio Dal Prà, con domicilio presso la Segreteria del T.A.R., ai sensi dell'art. 35 r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, ed il Comune di Camposampiero (Pd) in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Sergio Dal Prà, con domicilio presso la Segreteria del T.A.R., ai sensi dell'art. 35 r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, e nei confronti di Veneto Strade s.p.a. in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv. Vittorio Domenichelli, Guido Zago e Francesco Maria Curato, con elezione di domicilio presso lo studio dell'ultimo in Venezia, Piazzale Roma - Santa Croce 468/b, e della Regione Veneto in persona del Presidente pro tempore della Giunta Regionale, non costituita in giudizio; per l'annullamento del silenzio formatosi a seguito della diffida inviata dai ricorrenti in data 6.4.2007 al Comune di Loreggia ed al Comune di Camposampiero e per l'accertamento dell'obbligo della amministrazioni comunali intime di controllare ed eventualmente sanzionare l'esecuzione da parte della Società Veneto Strade s.p.a. delle opere edilizie per la realizzazione di una parte della strada regionale n. 308 "del Santo". Visto il ricorso, notificato il 4.1.2008 e depositato presso la segreteria il 16.1.2008 con i relativi allegati; visti gli atti di costituzione del Comune di Loreggia, del Comune di Camposampiero e di Veneto Strade s.p.a., depositati in Segreteria il 10.3.2008 ed il 5.3.2008 con i relativi allegati; visti gli atti tutti della causa; uditi all'udienza camerale del 12 marzo 2008 (relatore il Consigliere Alessandra Farina) gli avvocati: Scappini per la parte ricorrente, Furlan, in sostituzione dell'avv. Dal Prà, per il Comune di Loreggia e per il Comune di Camposampiero e De Salvia, in sostituzione di Domenichelli, per Veneto Strade s.p.a.; considerato in fatto e diritto: Espongono gli odierni ricorrenti di aver presentato ricorso avanti questo Tribunale Amministrativo avverso gli atti della procedura espropriativa inerente la realizzazione della Strada Statale denominata "Del Santo" di Padova. Con sentenza n. 2664/2004 il ricorso è stato accolto e per effetto sono stati annullati tutti gli atti della procedura impugnati, in particolare, oltre agli atti presupposti, il decreto con il quale è stato approvato il progetto definitivo, il successivo progetto esecutivo con la contestuale dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori, nonché i decreti di occupazione d'urgenza. La pronuncia di primo grado è stata confermata in appello con la sentenza della Sezione IV del Consiglio di Stato, n. 2773/2006. A seguito dell'annullamento degli atti per effetto delle richiamate sentenze, l'amministrazione procedente, Società Veneto Strade S.p.A., ha emanato un primo decreto (n. 11207/2006) ai sensi dell'art. 43 del D.P.R. n. 327/2001, per l'acquisizione al patrimonio indisponibile della Regione Veneto dell'area di proprietà dei ricorrenti. Tale decreto è stato a sua volta annullato dal T.A.R. Veneto con sentenza n. 1462/2007, cui ha fatto seguito un nuovo decreto ai sensi dell'art. 43 (n. 162/45500/2007). In merito alle determinazioni assunte dall'amministrazione a seguito del giudicato di annullamento della procedura espropriativa avviata con riguardo alle aree di proprietà, i ricorrenti, pur concordando sull'applicazione del disposto di cui all'art. 43 del D.P.R. n. 327/2001 per quanto riguarda le aree già interessate dai lavori, ritenevano non potessero essere avviati ulteriori lavori relativi all'esecuzione delle rimanenti opere, in quanto privi dei necessari presupposti, essendo stati annullati sia il progetto definitivo sia quello esecutivo, che tali interventi avevano programmato. In tal senso gli istanti inviavano in data 20 novembre 2006 una prima diffida a

Veneto Strade ed ai Comuni di Loreggia e Camposampiero, affinché questi vigilassero sull'attività edilizia svolta in pretesa esecuzione delle ulteriori opere, assumendo i necessari provvedimenti per inibire l'esecuzione di opere non supportate da idoneo titolo (in particolare in assenza di una nuova approvazione del progetto definitivo ed esecutivo). In risposta alla diffida i due Comuni rendevano edotti gli istanti di aver provveduto ad inoltrare, ai sensi dell'art. 28 del D.P.R. n. 327/01, la comunicazione relativa all'esecuzione dei lavori al Ministero delle Infrastrutture e Trasporti ed al Presidente della Giunta regionale del Veneto. Con nuova diffida del 6 aprile 2007 gli istanti si rivolgevano al Ministero delle Infrastrutture, al Presidente della Giunta regionale del Veneto, alla società Veneto Strade ed ai Comuni di Loreggia e Camposampiero, affinché si provvedesse al fine di rendere legittima l'esecuzione dei nuovi lavori, individuando l'autorità competente in merito. A seguito della diffida, il Ministero si dichiarava incompetente ad assumere ogni provvedimento in merito, contestualmente invitando Veneto Strade e la Provincia di Padova alla sollecita definizione della questione oggetto del contendere, alla luce della pronuncia del Consiglio di Stato, n. 2773/2006. Nessuna iniziativa veniva, invece, intrapresa dai due Comuni intimati, i quali si limitavano a rilevare l'avvenuta rinnovazione del decreto di acquisizione ex art. 43, emanato a seguito dell'annullamento di quello precedentemente assunto. Con il ricorso in esame i ricorrenti chiedono la declaratoria dell'illegittimità del silenzio mantenuto dalle amministrazioni comunali di Loreggia e Camposampiero in ordine alla diffida inviata in data 6 aprile 2007, sussistendo l'obbligo di provvedere ai sensi degli artt. 2, 7 e 27 del D.P.R. n. 380/2001 e dell'art. 2 della L. n. 241/90, con conseguente declaratoria dell'obbligo di provvedere ai sensi delle norme richiamate, con l'assunzione di idonei provvedimenti, anche sanzionatori, con riguardo all'esecuzione di opere edilizie riguardanti una parte della Strada Regionale "Del Santo"; in assenza di un progetto approvato e/o di un titolo edilizio che le autorizzi. Premesso il proprio interesse a che le ulteriori opere vengano realizzate in presenza dei nuovi atti della procedura, assunti a seguito dell'annullamento di quelli precedenti, gli istanti lamentano l'inerzia manifestata dalle amministrazioni comunali intimata, le quali avrebbero dovuto attivarsi, a fronte della diffida a provvedere, ai sensi del disposto di cui all'art. 27 del D.P.R. n. 380/01, disciplinante l'attività di vigilanza dei Comuni sugli interventi urbanistico-edilizi interessanti il territorio comunale. Al contrario di quanto ritenuto dalle due amministrazioni, non solo l'adozione del decreto di acquisizione terreni ai sensi dell'art. 43 del D.P.R. n. 327/2001 non poteva interessare opere ancora da realizzare, ma neppure poteva trovare applicazione il disposto dell'art. 28 del D.P.R. n. 380/2001. Tale norma, infatti, erroneamente ritenuta applicabile dai due Comuni, riguarda la diversa ipotesi in cui si debba esercitare la vigilanza e dare luogo all'adozione di eventuali misure sanzionatorie per opere eseguite da Amministrazioni statali: poiché nel caso di specie si tratta della realizzazione di un'opera di interesse regionale, non sussistendo il coinvolgimento dello Stato, la norma non poteva trovare applicazione, essendo al contrario applicabile la previsione generale in ordine ai poteri di vigilanza dei Comuni sull'attività urbanistico-edilizia di cui all'art. 27. Il Comune di Loreggia ed il Comune di Camposampiero si sono costituiti in giudizio, rilevando preliminarmente una serie di eccezioni di inammissibilità del ricorso, concludendo in ogni caso per la sua reiezione, attesa l'infondatezza delle pretese di parte ricorrente. Si è parimenti costituita in giudizio Veneto Strade S.p.A., la cui difesa ha ugualmente concluso per la declaratoria di inammissibilità del ricorso e/o per la sua reiezione. Ciò premesso, osserva preliminarmente il Collegio che, pur apprezzando i profili di inammissibilità prospettati dalla difesa resistente, è possibile prescindere dal loro esame attesa in ogni caso l'infondatezza del ricorso per le ragioni di seguito esposte. Indubbiamente per le opere comunque già portate a termine in base agli atti annullati per effetto del giudicato trova applicazione il disposto di cui all'art. 43 del D.P.R. n. 327/01, il quale consente una sorta di "sanatoria" (cd. acquisizione sanante) per gli interventi già eseguiti, così evitando la restituzione dei beni coinvolti per la realizzazione dell'opera pubblica, salvo in ogni caso il risarcimento del danno (cfr. ex plurimis, C.d.S., Sez. V, n. 2336/07). Su tale conclusione concordano anche i ricorrenti, i quali focalizzano le loro doglianze con riguardo alle ulteriori opere, avviate dopo l'annullamento ottenuto in sede giurisdizionale, in assenza, quindi, di un titolo abilitante. Per tali interventi, non coperti dalla previsione di cui al richiamato art. 43, gli istanti chiedono l'attivazione da parte delle amministrazioni comunali interessate dei poteri di vigilanza ed eventualmente sanzionatori di cui all'art. 27 del D.P.R. n. 380/01. Le amministrazioni comunali, invero, si sono attivate, in esito alla prima diffida, ai sensi del successivo art. 28, in base al quale "Per le opere eseguite da amministrazioni statali, qualora ricorrano le ipotesi di cui all'art. 27, il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale, informa immediatamente la regione e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, al quale compete, d'intesa con il presidente della giunta regionale, l'adozione dei provvedimenti previsti dal richiamato art. 27". Secondo parte ricorrente tale norma non può trovare applicazione nel caso di specie, in quanto trattasi di opere di interesse regionale, quindi al di fuori della previsione puntuale dell'art. 28. Ciò premesso, risulta necessario accertare se, al di là della dizione letterale della norma, sia possibile interpretare la disposizione di cui all'art. 28 in funzione della ratio ad essa sottesa e ritenere che la stessa possa trovare applicazione anche quando si tratti dell'esecuzione di opere da parte di altre amministrazioni pubbliche (come, nel caso di specie, regionali). Va osservato al riguardo che i lavori per i quali i ricorrenti chiedono l'esercizio dei poteri comunali di vigilanza attengono ad un'opera pubblica che originariamente era di competenza statale (la strada "Del Santo" era infatti classificata statale) e che successivamente, per effetto del trasferimento al demanio delle regioni a statuto ordinario delle strade già appartenenti al demanio statale (come è stato per la S.S. n. 307), la realizzazione delle opere è divenuta di competenza regionale. Si tratta allora di stabilire se, in presenza di opere eseguite da amministrazioni pubbliche, pur se non statali, i Comuni debbano esercitare, seguendo la dizione letterale dell'art. 28, i poteri generali di vigilanza ex art. 27 o se, seguendo un'interpretazione della norma in funzione della sua ratio (che evidentemente è quella di attribuire alle amministrazioni comunali un mero obbligo di segnalazione alle autorità competenti, laddove di tratti di opere eseguite da altre amministrazioni pubbliche), debbano dare applicazione al disposto di cui all'art. 28 (quindi, per l'ipotesi di cui si controverte, anche nel caso di

interventi di interesse regionale). Il Collegio ritiene sia preferibile tale seconda interpretazione, in quanto la ratio della norma è proprio quella di rimettere alle autorità pubbliche competenti il potere di accertare la regolarità degli interventi, escludendo un intervento diretto, anche a carattere sanzionatorio, da parte dei Comuni, nell'esercizio del potere loro attribuito in via generale di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia esercitata nel proprio ambito territoriale. Peraltro, merita di essere evidenziato che la stessa norma di cui all'art. 28 prevede che la segnalazione comunale debba avvenire non soltanto nei confronti del Ministero ma anche della Regione. Seguendo tale interpretazione è rilevato che i Comuni intimati hanno provveduto ai sensi dell'art. 28, esclusa quindi l'applicazione nel caso di specie dell'ipotesi normativa dell'art. 27, trattandosi di opere di interesse sovracomunale, non è rilavabile alcuna illegittima inerzia da parte delle amministrazioni comunali di Loreggia e Camposampiero. Pertanto, escluso per le ragioni sopra esposte che nel caso di specie dovesse trovare applicazione il disposto di cui all'art. 27 del D.P.R. n. 380/01, il ricorso in esame, con il quale è stata denunciata l'inerzia comunale con riguardo all'esercizio dei poteri contemplati dalla suddetta disposizione, deve essere respinto. Spese compensate. P.Q.M. il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, prima sezione, definitivamente pronunciando sul ricorso in premessa, respinta ogni contraria istanza ed eccezione, lo rigetta. Compensa integralmente tra le parti le spese e gli onorari del giudizio. Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa. Così deciso in Venezia, nella Camera di Consiglio del 12 marzo 2008 . Il Presidente

L'Es