

RELAZIONE DEL COMMISSARIO AD ACTA

Procedimento N. 920/2024 R.G. - T.A.R. Sicilia, Sez. di Catania

Istante: Sig. Giovanni Di Quattro

Oggetto: Determinazioni in merito all'istanza del 21.09.2023 per la riclassificazione urbanistica dell'immobile censito al Foglio 133, Particella 388 del Comune di Vittoria. Esecuzione della Sentenza N. 02655/2024.

Premessa: Inquadramento del Mandato Commissariale

Il sottoscritto Ing. Ignazio Alberghina, nella qualità di Dirigente del Settore IV del Comune di Ragusa, è stato nominato Commissario ad Acta dal Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sezione staccata di Catania, nell'ambito del procedimento in epigrafe.¹ Il presente mandato ha origine dalla Sentenza N. 02655/2024, pubblicata in data 22/07/2024, con la quale il T.A.R. ha accertato l'illegittimità del silenzio serbato dal Comune di Vittoria e ha ordinato all'Ente di pronunciarsi espressamente sull'istanza presentata dal Sig. Giovanni Di Quattro in data 21/09/2023.

Tale istanza era volta a ottenere l'attribuzione di una nuova destinazione urbanistica per l'appezzamento di terreno censito in catasto al Foglio 133, Particella 388, a seguito della decadenza dei vincoli urbanistici precedentemente imposti.

Decorso infruttuosamente il termine di centoventi giorni assegnato al Comune di Vittoria per adempiere, si è resa necessaria l'attivazione dei poteri sostitutivi del Commissario ad Acta. Successivamente, su richiesta del sottoscritto, il T.A.R., con Ordinanza N. 02295/2025 del 17/07/2025, ha concesso un'ulteriore proroga di centoventi giorni per il completamento dell'incarico, in ragione della complessità della materia.

La presente relazione, pertanto, costituisce l'atto con cui il sottoscritto Commissario, in sostituzione dell'Amministrazione inadempiente, fornisce la determinazione espressa, conclusiva e motivata richiesta dal Giudice Amministrativo, ponendo così fine al procedimento avviato dall'istante.

1. Ricostruzione Storico-Fattuale e Urbanistica della Vicenda

Una corretta e ponderata decisione non può prescindere da un'accurata ricostruzione della sequenza di eventi e delle modifiche urbanistiche che hanno interessato l'immobile in oggetto, al fine di delineare il contesto fattuale e giuridico su cui si fonda la presente determinazione.

1.1. Il Titolo Edilizio Originario (1992): Conferimento e Successiva Estinzione dello *Ius Aedificandi*

In data 18/06/1992, il Comune di Vittoria rilasciava al Sig. Di Quattro la Concessione Edilizia n. 374 per la "nuova costruzione" di un immobile residenziale sulla particella 388, in conformità con le previsioni dell'allora vigente Piano Regolatore Generale, noto come "Piano Susani". A seguito del rilascio del titolo, il proprietario avviava i lavori, realizzando il massetto di calcestruzzo e i pilastri portanti, come da egli stesso dichiarato.

Tuttavia, per "motivi strettamente economici", il Sig. Di Quattro rinunciava formalmente alla concessione edilizia, con un atto depositato presso l'Ufficio Tecnico comunale. Questo passaggio è di fondamentale importanza giuridica. La rinuncia volontaria al titolo edilizio non equivale a una mera decadenza per mancato inizio o completamento dei lavori. Essa costituisce un atto unilaterale recettizio che estingue in modo definitivo e irrevocabile lo *ius aedificandi* specifico conferito da quel provvedimento. Di conseguenza, con tale atto, il proprietario ha reciso ogni legittimo affidamento a poter realizzare l'opera assentita secondo le norme urbanistiche vigenti all'epoca. L'immobile, pertanto, è tornato a essere una *tabula rasa* dal punto di vista dei diritti edificatori, pienamente assoggettato a qualsiasi futura e legittima modifica della pianificazione urbanistica (*ius superveniens*).

1.2. L'Evoluzione della Pianificazione Urbanistica: Il P.R.G. del 2003 e il Piano Particolareggiato C3.3 Sud

Con l'approvazione del nuovo Piano Regolatore Generale (P.R.G.) del Comune di Vittoria, avvenuta con Decreto Dirigenziale n. 1151 del 16/10/2003, la disciplina urbanistica dell'area in esame è stata profondamente modificata. La particella 388 ha ricevuto una duplice destinazione: una porzione è stata inclusa nella zona di espansione residenziale "C3.3 sud", mentre un'altra porzione è stata destinata a "sede viaria".

La destinazione a "sede viaria" ha impresso sull'area un vincolo preordinato all'esproprio, finalizzato alla realizzazione di un'opera pubblica. Ai sensi dell'art. 9 del D.P.R. 327/2001, tale vincolo ha una durata quinquennale. Contestualmente, l'intera zona è stata assoggettata a un piano attuativo, il Piano Particolareggiato con Prescrizioni Esecutive (P.E.) C3.3 sud, che definisce in dettaglio l'assetto urbanistico del comparto, includendo la localizzazione della viabilità, la conformazione dei lotti e gli standard urbanistici.

La seguente tabella riassume la cronologia urbanistica dell'immobile:

Strumento Urbanistico / Atto	Destinazione / Prescrizione	Stato / Efficacia
P.R.G. "Susani" (ante 2003)	Zona Edificabile Residenziale	Superato dal P.R.G. 2003
Concessione Edilizia n. 374/1992	Edificio Residenziale	Estinta per rinuncia del titolare
P.R.G. (approvato il 16.10.2003)	In parte "Sede Viaria" (Vincolo Espropriativo)	Vincolo decaduto il 16.10.2008 per decorso del termine quinquennale
Piano Particolareggiato C3.3 Sud	Parte di un piano attuativo con infrastrutture pubbliche	Parzialmente inattuato; le norme tecniche restano il riferimento operativo
Stato Attuale (post-decadenza)	"Zona Bianca" che necessita di ripianificazione	Oggetto della presente determinazione commissariale

1.3. La Decadenza del Vincolo e la Qualificazione dell'Area come "Zona Bianca"

Come correttamente rilevato nell'istanza del ricorrente e confermato nella sentenza del T.A.R. , il vincolo preordinato all'esproprio per la realizzazione della "sede viaria" è decaduto il 16 ottobre 2008, essendo trascorsi cinque anni dalla sua apposizione senza che l'Amministrazione avviasse le procedure espropriative.

La decadenza del vincolo, tuttavia, non comporta un'automatica reviviscenza della precedente destinazione urbanistica né attribuisce all'area una vocazione edificatoria generica. L'effetto giuridico è la trasformazione dell'area in una cosiddetta "zona bianca", ovvero un'area priva di una valida e concreta disciplina urbanistica. Tale situazione impone all'Amministrazione comunale un preciso obbligo di provvedere, esercitando la propria potestà pianificatoria per colmare il vuoto normativo e assegnare all'area una nuova e congrua destinazione, coerente con l'assetto complessivo del territorio. L'inerzia del Comune di Vittoria nel dare seguito a tale obbligo, manifestatasi già con la generica nota di riscontro del 2016 e protrattasi fino al silenzio oggetto del

ricorso, ha determinato la necessità del presente intervento sostitutivo.

2. Analisi Giuridica e Motivazioni della Scelta Amministrativa

La decisione commissariale deve temperare due aspetti: da un lato, fornire una risposta puntuale all'istanza del privato; dall'altro, esercitare il potere-dovere di pianificazione nell'esclusivo perseguimento dell'interesse pubblico.

2.1. Il Rigetto dell'Istanza di Riclassificazione a Zona Residenziale: Insussistenza di un Diritto Acquisito e Prevalenza della Discrezionalità Amministrativa

L'istanza del Sig. Di Quattro, volta a ottenere la riclassificazione dell'intera particella a zona edificabile residenziale, "con le uniche limitazioni e condizioni espresse nella sopracitata concessione edilizia del 1992", non può trovare accoglimento.

In primo luogo, come ampiamente argomentato al punto 1.1, non sussiste alcun diritto acquisito o affidamento tutelabile in capo al ricorrente. La rinuncia espressa alla Concessione Edilizia del 1992 ha interrotto qualsiasi nesso di continuità con il precedente regime urbanistico. Le scelte pianificatorie operate dal Comune con il P.R.G. del 2003 sono espressione di un legittimo esercizio di *ius variandi*, che ha superato la disciplina previgente. La giurisprudenza è pacifica nel negare l'esistenza di un principio di "reversione automatica" alla destinazione storica a seguito della decadenza di un vincolo successivo.

In secondo luogo, l'obbligo di ripianificare una "zona bianca" si configura come un'attività ampiamente discrezionale dell'Amministrazione. Il privato ha una posizione di interesse legittimo a che l'Amministrazione si pronunci e ponga fine alla situazione di incertezza, ma non vanta una pretesa a una specifica classificazione, né può imporre all'Ente una soluzione conforme alle proprie aspettative economiche. La scelta pianificatoria deve essere guidata da una valutazione complessiva degli interessi pubblici coinvolti, quali l'ordinato sviluppo del tessuto urbano, la dotazione di standard e la funzionalità delle infrastrutture. La stessa sentenza del T.A.R. che ha ordinato di provvedere, nel richiamare la giurisprudenza in materia, parla di obbligo di "reintegrare la disciplina urbanistica dell'area [...] con una *nuova pianificazione*", avvalorando la natura discrezionale e innovativa della scelta che l'Amministrazione è chiamata a compiere.

2.2. La Reiterazione del Vincolo a "Sede Viaria": L'Interesse Pubblico Attuale, Concreto e Prevalente

Pur rigettando la richiesta del privato, l'Amministrazione ha il dovere di definire la sorte dell'area. A tal fine, si ritiene necessario e conforme all'interesse pubblico reiterare il vincolo a "strada e viabilità pubblica". La reiterazione di un vincolo espropriativo decaduto è un provvedimento che richiede una motivazione rafforzata, basata su una rinnovata ponderazione degli interessi e sulla dimostrazione della persistenza di un interesse pubblico attuale e concreto, prevalente rispetto al sacrificio imposto alla proprietà privata.

Nel caso di specie, tale interesse pubblico non è astratto o generico, ma è intrinsecamente connesso alla funzionalità e all'attuazione del Piano Particolareggiato C3.3 Sud, strumento attuativo tuttora vigente che disciplina l'intero comparto. Un'analisi delle sue Norme Tecniche di Attuazione (N.T.A.) dimostra in modo inequivocabile come la rete viaria prevista costituisca un elemento imprescindibile e non scindibile

dall'assetto residenziale:

- **Allineamenti Obbligatori (Art. 4, lett. c):** Le norme impongono il tassativo rispetto degli "allineamenti dei corpi di fabbrica indicati nella tavola n.3 delle P.E.". Tali allineamenti, che definiscono la forma e l'ordine dell'edificio, sono determinati proprio in funzione del tracciato stradale. Senza la strada, verrebbe meno l'elemento ordinatore fondamentale del disegno urbanistico, rendendo impossibile un'edificazione conforme al piano e aprendo la strada a uno sviluppo disordinato.
- **Accessibilità e Funzionalità Pubblica (Art. 4, lett. i):** Le N.T.A. consentono la realizzazione di "passi carrai aperti al pubblico transito". Questa prescrizione non solo presuppone l'esistenza di una strada su cui tali accessi possano immettersi, ma ne conferma la natura pubblica e la funzione essenziale di garantire l'accesso legale e sicuro a tutti i lotti del comparto.
- **Dotazione di Standard Urbanistici (Art. 4, lett. j e k):** Il piano prevede l'obbligo di reperire aree per parcheggi (1,00 mq ogni 10 mc di volume) e di sistemare a verde le aree di pertinenza. La fruibilità, l'accessibilità e la gestione di questi standard, essenziali per la qualità della vita dei residenti, dipendono direttamente dalla realizzazione della maglia viaria che li connette e li rende utilizzabili.

Da questa analisi emerge con chiarezza che la strada prevista sulla particella del ricorrente non è un'opera isolata, ma costituisce la **spina dorsale strutturale dell'intero comparto C3.3 Sud**. La sua mancata realizzazione non solo comprometterebbe l'accesso e la funzionalità del singolo lotto, ma frustrerebbe l'attuazione dell'intero Piano Particolareggiato, pregiudicando lo sviluppo ordinato della zona e la corretta dotazione di servizi per la collettività. L'interesse pubblico alla sua realizzazione è, pertanto, attuale, concreto e radicato nella necessità di dare attuazione a uno strumento urbanistico vigente e organico.

2.3. Riferimenti Giurisprudenziali a Sostegno della Decisione

Le determinazioni assunte trovano conforto in consolidati orientamenti giurisprudenziali:

- **Sulla discrezionalità nella pianificazione delle "zone bianche":** La giurisprudenza amministrativa ha costantemente affermato che "è preciso obbligo dell'amministrazione di colmare prontamente ogni lacuna verificatasi nell'ambito della pianificazione urbanistica, dettando per tali zone una nuova disciplina urbanistica", riconoscendo a tale attività carattere ampiamente discrezionale e non vincolato alle istanze dei privati.
- **Sugli effetti della rinuncia al titolo edilizio:** La rinuncia all'effetto abilitativo di un

permesso di costruire estingue la posizione giuridica del titolare, rendendo l'area soggetta a eventuali modifiche dei parametri urbanistici applicabili.

- **Sui presupposti per la reiterazione del vincolo:** Il Consiglio di Stato ha chiarito che la reiterazione è legittima a fronte di una motivazione che dia conto della persistenza delle ragioni di pubblico interesse, specie quando il vincolo si inserisce in un disegno di pianificazione generale o attuativa ancora valido ed efficace.⁷ La dettagliata analisi funzionale del P.E. C3.3 Sud, condotta al punto 2.2, soddisfa pienamente tale onere motivazionale.
-

3. Conclusioni e Dispositivo

Alla luce di tutto quanto sopra esposto e motivato, il sottoscritto Commissario ad Acta, in esecuzione del mandato conferitogli, definisce il procedimento come segue.

VISTA la Sentenza del T.A.R. Sicilia, Sez. di Catania, N. 02655/2024, che ha ordinato al Comune di Vittoria di provvedere sull'istanza del 21/09/2023;

CONSIDERATA l'intera evoluzione storico-fattuale e urbanistica dell'immobile, con particolare riferimento alla rinuncia volontaria alla Concessione Edilizia n. 374/1992 e alla successiva legittima variazione della pianificazione ;

VALUTATI gli argomenti giuridici e tecnici, nonché la giurisprudenza prevalente in materia di "zone bianche", discrezionalità amministrativa e reiterazione dei vincoli;

RITENUTO che l'interesse pubblico all'attuazione ordinata e funzionale del Piano Particolareggiato C3.3 Sud sia prevalente rispetto all'interesse privato del proprietario a una diversa classificazione urbanistica dell'area;

SI DETERMINA

- **a)** L'istanza presentata dal Sig. Giovanni Di Quattro in data 21/09/2023, volta a ottenere la riclassificazione urbanistica a zona residenziale dell'immobile identificato al Foglio 133, Particella 388, è da **respingere** per le motivazioni esposte nella presente relazione.
- **b)** È **reiterato** il vincolo urbanistico a "strada e viabilità pubblica" sulla porzione della suddetta particella come individuata dagli elaborati del P.R.G. vigente, in quanto infrastruttura essenziale e non scindibile per l'attuazione del Piano Particolareggiato C3.3 Sud, soddisfacendo così il requisito di un interesse pubblico attuale e concreto.
- **c)** Il presente atto sarà notificato all'istante, al Comune di Vittoria per i seguiti di

competenza, e depositato presso la Segreteria del T.A.R. Sicilia, Sezione di Catania, a dimostrazione dell'avvenuto espletamento del mandato commissariale.

Vittoria, 06/11/2025

Il Commissario Ad Acta
Dott. Ing. Ignazio Alberghina