

EDILIZIA ED URBANISTICA: Strumenti urbanistici generali - Vincoli - Vincolo a verde pubblico - Ha natura conformativa e non è soggetto a decadenza.

Cons. Stato, Sez. IV, 30 dicembre 2022, n. 11707

“[...] La destinazione di “area a verde pubblico – verde urbano” costituisce espressione della potestà conformativa del pianificatore, avente validità a tempo indeterminato [...]”.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio di Fernando Mariani;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l’art. 87, comma 4-*bis*, cod.proc.amm.;

Relatore all’udienza straordinaria di smaltimento dell’arretrato del giorno 16 novembre 2022, tenuta da remoto, il Pres. Carlo Saltelli e preso atto dell’istanza di passaggio in decisione senza discussione depositata dall’avvocato Paola Di Marco;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il sig. Fernando Mariani, quale proprietario di aree identificate al Catasto Urbano del Comune di Pescara, al foglio 31, p.lle 170 e 171, e la soc. Malù s.r.l., locataria di quelle aree dove vi svolgeva attività sportiva, chiedevano al Tribunale amministrativo regionale per l’Abruzzo, sezione staccata di Pescara, l’annullamento della delibera n. 513 del 25 giugno 2013, con cui la Giunta Comunale aveva approvato il Piano Particolareggiato P.P. n. 7, Polo Direzionale, sottozona B7 di P.R.G., nella parte in cui detti terreni erano stati destinati a verde pubblico attrezzato per lo sport, oltre ad ogni altro atto prodromico e presupposto.

L’impugnativa veniva affidata ad un unico articolato motivo di censura, rubricato deduceva “Violazione e falsa applicazione degli artt. 7/9 l. urb. n. 1150/1942 e succ. mod. ed int., art. 43 l.r. Abruzzo n. 11/1999 mod. da art. 1 l.r. n. 26/2000 e degli artt. 9/10/11 della lur Abruzzo 12 aprile 1983 n. 18 mod. da l.r. 27 aprile 1995 n. 70 e delle regole in materia di pianificazione urbanistica generale. Eccesso di potere per difetto di motivazione, irragionevolezza, contraddittorietà (*anche con precedenti manifestazioni*) illogicità manifesta, sviamento dalla causa tipica. Eccesso di potere per difetto istruttorio”, mediante il quale lamentavano sotto una pluralità di profili l’illogicità, la contraddittorietà, l’irragionevolezza della contestata approvazione del Piano Particolareggiato n. 7, che si poneva tra l’altro in stridente contrasto con gli obiettivi del Piano regolatore generale.

2. L'adito Tribunale, nella resistenza del Comune di Pescara, con la sentenza segnata in epigrafe dichiarava inammissibile il ricorso quanto alla posizione della soc. Malù s.r.l. per invalidità insanabile della procura, ma lo accoglieva quanto alla posizione del proprietario, sig. Fernando Mariani, annullando la delibera impugnata *in parte quae* nei limiti dell'interesse azionato.

In particolare, secondo il Tribunale, la circostanza che sui terreni *de quo* fosse stata prevista inizialmente la realizzazione e che poi successivamente, a seguito delle osservazioni presentate dal ricorrente (e addirittura accolte) quelle aree fossero state destinate a verde pubblico attrezzato per lo sport (invece che a verde privato, come richiesto dal proprietario interessato), evidenziava l'irragionevolezza ed il difetto di motivazione che inficiava quella scelta urbanistica e dava contezza che si era in presenza di un comparto edificatorio riconducibile ad una zonizzazione tipica dell'urbanistica razionale piuttosto che ad un comparto attuativo del c.d. metodo perequativo; ciò tanto più che la destinazione impressa a quei terreni (area a verde pubblico attrezzata per lo sport) integrava un vero e proprio vincolo espropriativo, attuabile immediatamente e non solo all'esito infruttuoso dell'iniziativa privata, non avendo neppure conto che quei terreni erano già all'attualità stati destinati ad attività sportiva dallo stesso proprietario.

3. Il Comune di Pescara ha chiesto la riforma di tale sentenza, lamentandone l'erroneità e l'ingiustizia alla stregua di due motivi di gravame, rubricati rispettivamente il primo "Erroneità della sentenza nella parte in cui ha ritenuto la sussistenza di un comparto di tipo edificatorio e non perequativo" e il secondo "Erroneità della sentenza nella parte in cui ha ritenuto la natura sostanzialmente espropriativa della destinazione a verde pubblico attrezzato impressa alle aree".

4. Ha resistito al gravame il sig. Fernando Mariani che ne ha chiesto il rigetto.

5. All'udienza pubblica del 16 novembre 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

6. L'appello è fondato.

6.1. Quanto al primo motivo di gravame, deve osservarsi che le conclusioni cui è giunto il giudice di primo grado, secondo cui nel caso di specie si sarebbe di fronte ad un comparto di tipo edificatorio, privo di qualsiasi finalità perequativo, risultano apodittiche e prive di adeguato supporto probatorio e motivazionale.

Non è infatti significativo in tale ottica la circostanza che l'ente avesse previsto sulle aree *de quo* la realizzazione di un edificio scolastico e neppure che successivamente, in accoglimento delle osservazioni del proprietario, quelle aree siano state destinate a verde pubblico attrezzato per lo sport (invece che a verde privato): ciò che risulta decisivo è piuttosto che il Comune ha evidenziato (indicando i relativi atti versati in atti che lo comprovano) che a tutte le aree del comparto in cui insistono quelle di cui si discute è stato assegnato lo stesso indice di fabbricabilità (senza che ciò sia

stato contestato dall'appellato), con la conseguenza che a tutti i proprietari è stata così attribuita la stessa capacità di sfruttare il relativo jus aedificandi e di conseguenza anche l'egual vincolo di inedificabilità.

Né alcun elemento indiziante della natura di comparto edificatorio può trarsi dalla destinazione impressa alle aree di proprietà dell'appellato: infatti per un verso la zonizzazione delle aree è funzionale all'attuazione dei piani particolareggiati, anche attraverso comparti edificatori ad iniziativa privata, e peraltro essa non è incompatibile con la finalità perequativa, dal momento che il tendenziale equo trattamento di tutti i proprietari che essa intende perseguire prescinde dalla destinazione d'uso finale, pubblica e privata che sia.

6.2. Quanto al secondo motivo di gravame, per escludere che il vincolo ad verde pubblico attrezzato per lo sport costituisca un vincolo espropriativo si rinvia al contenuto della sentenza Cons. Stato, sez. II, 1367 del 28 febbraio 2022: *“E’ noto che i vincoli di piano regolatore, aventi natura ablativa, sono quelli che incidono su beni determinati, assoggettandoli a vincoli preordinati all’espropriazione o a vincoli che ne comportano l’inedificabilità e dunque svuotano il contenuto del diritto di proprietà, incidendo sul godimento del bene tanto da renderlo inutilizzabile rispetto alla sua destinazione naturale ovvero diminuendone in modo significativo il suo valore di scambio. In particolare, la distinzione tra vincoli conformativi e vincoli espropriativi va operata in relazione agli effetti dell’atto di pianificazione.*

In tale prospettiva la caratteristica del vincolo conformativo è che con esso si provvede a una zonizzazione dell’intero territorio comunale o di parte di esso, sì da incidere su di una generalità di beni, 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.

Il vincolo espropriativo è invece un vincolo particolare, incidente su beni determinati, in funzione della localizzazione di un’opera pubblica (Cons. Stato, sez. IV, n. 6241/2019; cfr. Cass. civ., sez. I, n. 27114/2013; n. 23572/2017; n. 16084/2018; Cons. Stato sez. IV, n. 2995/2015; n. 3684/2016; n. 3190/2019; n. 2677/2019; sez. II, n. 6610/2019)

Sempre secondo giurisprudenza, i vincoli conformativi si differenziano dai vincoli espropriativi o sostanzialmente espropriativi atteso che i primi sono quelli che dividono in tutto o in parte il territorio comunale in zone assoggettate a una disciplina dello ius aedificandi omogenea (cd. zonizzazione) e che dunque si connotano per il fatto di incidere su una generalità di beni, potenzialmente appartenenti a una pluralità indifferenziata di soggetti, beni che vengono accumulati in ragione delle caratteristiche intrinseche degli stessi e del contesto nel quale si inseriscono; mentre i secondi sono quelli che riservano alla mano pubblica l’edificazione in una

specifica area (cd. localizzazione) o che svuotano sostanzialmente di contenuto del diritto di proprietà su di un determinato bene (C.d.S., Sez. IV, n. 3116/2018; C.d.S., Sez. II, n. 342/2020).

In altre parole, mentre con il vincolo conformativo si provvede a una zonizzazione dell'intero territorio comunale o di parte di esso, così 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, con il vincolo espropriativo si incide in modo particolare su beni determinati in funzione della localizzazione di un'opera pubblica (così, C.d.S., Sez. IV, n. 6241/2019).

La destinazione di "area a verde pubblico – verde urbano" costituisce espressione della potestà conformativa del pianificatore, avente validità a tempo indeterminato (Cons. Stato Sez. II, 21/01/2020, n. 476).

D'altra parte in giurisprudenza è costante l'orientamento secondo cui la destinazione a verde pubblico attrezzato (Cons. Stato Sez. II, 21-01-2020, n. 476) non coincide di per sé con l'imposizione di un vincolo espropriativo.

I vincoli di destinazione imposti dal piano regolatore generale per attrezzature e servizi, fra i quali rientra il verde pubblico attrezzato, realizzabili anche a iniziativa privata o promiscua in regime di economia di mercato, hanno carattere particolare, ma sfuggono allo schema ablatorio e alle connesse garanzie costituzionali in termini di alternatività fra indennizzo e durata predefinita, non costituendo vincoli espropriativi, bensì soltanto conformativi, funzionali all'interesse pubblico generale (Cons. Stato, sez. II, 21/01/2020, n. 476; Cons. Stato, sez. VI, 30/01/2020, n. 783)".

7. In conclusione l'appello deve essere accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata deve essere respinto il ricorso proposto in primo grado dal sig. Fernando Mariani.

La peculiarità della controversia giustifica la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata respinge il ricorso proposto in primo grado dal sig. Fernando Mariani.

Dichiara interamente compensate tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 novembre 2022, tenuta da remoto ai sensi dell'art. 87, comma 4 bis, c.p.a. con l'intervento dei magistrati:

Carlo Saltelli, Presidente, Estensore

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Alessandro Verrico, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere

Ugo De Carlo, Consigliere

IL SEGRETARIO