

EDILIZIA ED URBANISTICA: 1. Edilizia ed urbanistica – Strumenti urbanistici generali – Vincoli urbanistici – Destinazione a verde pubblico – Vincolo conformativo. 2-3 - Perequazione urbanistica - Finalità.

Cons. Stato, Sez. IV, 22 maggio 2023, n. 5044

1. “[...] la destinazione a verde pubblico, data dallo strumento urbanistico ad aree di proprietà privata, non implica 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 e i vincoli di destinazione per attrezzature e servizi, fra i quali rientra ad esempio il verde pubblico attrezzato, realizzabili anche ad 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 tra indennizzo e durata predefinita, non costituendo vincoli espropriativi, bensì soltanto conformativi, funzionali all'interesse pubblico generale [...]”.

2. “[...] l'istituto della perequazione urbanistica (come del resto si desume dal chiaro tenore letterale dell'art. 7 della l.r. della Emilia Romagna, vigente *ratione temporis*) è finalizzato a distribuire equamente i diritti edificatori tra tutte le proprietà ricomprese all'interno dei medesimi ambiti, onde eliminare le diseguaglianze prodotte dalla pianificazione tradizionale tra proprietari di aree aventi caratteristiche simili [...]”.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Sant'Ilario D'Enza;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 2 marzo 2023 il Cons. Paolo Marotta e uditi per le parti gli avvocati come da verbale;

Viste le conclusioni delle parti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso in appello, la società Abax s.r.l. e i Sigg.ri Giovanni Giorgio De Vincenzo e Maria Adele Dall'Aglio hanno impugnato la sentenza indicata in epigrafe, con la quale il T.a.r. per l'Emilia Romagna, Sezione staccata di Parma, Sez. I, ha respinto il ricorso di primo grado, avente ad oggetto la domanda di annullamento della delibera del Consiglio comunale di Sant'Ilario D'Enza del 20 marzo 2015 n. 9 (recante approvazione del Piano Strutturale Comunale e del Regolamento Urbanistico Edilizio) e del decreto del Presidente della Provincia di Reggio Emilia del 21 novembre

2014 n. 94 (con il quale è stato espresso il parere positivo sugli atti precedentemente adottati dal Comune) nonché la connessa domanda di risarcimento del danno asseritamente subito per effetto della destinazione urbanistica di alcune aree di proprietà dei ricorrenti.

1.1. Il giudice di primo grado ha condannato i ricorrenti al pagamento in favore del Comune di Sant'Ilario D'Enza delle spese di giudizio, liquidate in € 2.000,00, oltre accessori di legge.

1.2. Le parti appellanti espongono quanto segue:

– Con deliberazione del 10 marzo 2014 n. 17, l'organo consiliare del Comune di Sant'Ilario D'Enza ha proceduto alla adozione del Piano Strutturale Comunale (P.S.C.) e del Regolamento Urbanistico Edilizio (R.U.E.).

– La società Abax Moduli Continui, nella dichiarata qualità di proprietaria di alcune aree site nel territorio comunale, ha presentato delle osservazioni, evidenziando che alcune delle aree comunali (particelle 207; 957), confinanti con la via Val D'Enza, dovevano considerarsi edificabili senza condizionamenti perequativi, in quanto inserite in un contesto già urbanizzato; per le aree confinanti con via Pogdora, destinate a parco, la società chiedeva che una parte di esse (mt 40 per mt 30) venisse destinata ad attrezzature; evidenziava infine che, qualora le proprie osservazioni fossero state accolte, si impegnava a cedere *“gratuitamente l'area destinata nel PSC a verde pubblico”*.

– Con deliberazione del 20 marzo 2015 n. 9, l'organo consiliare del Comune di Sant'Ilario D'Enza ha proceduto alla approvazione del Piano Strutturale Comunale e del Regolamento Urbanistico Edilizio, senza recepire le osservazioni formulate dalla società.

– A fronte del mancato accoglimento delle osservazioni presentate, la società Abax s.r.l. e i Sigg.ri De Vincenzo Giovanni Giorgio e Dall'Aglio Maria Adele, nella dichiarata qualità di proprietari di alcune aree interessate dalla nuova disciplina urbanistica, hanno impugnato gli atti di approvazione del Piano Strutturale Comunale e del Regolamento Urbanistico Edilizio, contestandone (*in parte qua*) la legittimità sotto diversi profili.

– Con la sentenza impugnata, come sopra evidenziato, il giudice di prime cure ha respinto le domande azionate, condannando i ricorrenti al pagamento delle spese di giudizio.

– Tanto premesso, gli odierni appellanti hanno contestato la sentenza impugnata sotto diversi profili, che nel prosieguo del presente provvedimento saranno oggetto di specifica disamina.

2. Si è costituito in giudizio il Comune di Sant'Ilario D'Enza, eccependo l'inammissibilità dell'appello sotto diversi profili:

– in quanto le censure sconfinerebbero nel merito delle scelte urbanistiche sulla zonizzazione delle aree oggetto di disciplina urbanistica;

– per la genericità dei motivi.

2.1. Nel merito, l'amministrazione comunale ha evidenziato che l'area di proprietà degli appellanti è posta ad ovest della Via Val D'Enza ed è circondata da aree a "verde privato" (a nord e a sud) e da aree libere classificate "verde pubblico" (a ovest); la parte urbanizzata si trova ad est della Via Val D'Enza.

Il Comune ha altresì evidenziato che il Piano strutturale comunale non ha comportato l'apposizione di alcun vincolo espropriativo, ma ha subordinato il potere edificatorio di una parte dell'area di proprietà degli appellanti alla cessione gratuita (a titolo perequativo) di altra parte dell'area. Essendo la cessione gratuita dell'area rimessa ad una facoltà dei proprietari, i vincoli discendenti dal nuovo piano avrebbero natura conformativa e non espropriativa.

2.2. L'amministrazione comunale, infine, ha fatto rilevare che l'intento perseguito dalla amministrazione comunale è quello di concentrare la edificazione nelle aree adiacenti alla Via Val D'Elsa, subordinando l'esercizio del potere edificatorio alla cessione gratuita attraverso interventi convenzionati, in analogia con quanto intervenuto con i proprietari di altre aree limitrofe, ricadenti nello stesso ambito territoriale.

3. Con memorie difensive e di replica le parti costituite hanno avuto modo di rappresentare compiutamente le rispettive tesi difensive.

3.1. In data 1 marzo 2023, il Comune di Sant'Ilario D'Enza ha depositato in giudizio la copia della sentenza di primo grado, notificata in data 13 dicembre 2016, eccependo la irricevibilità, per tardività dell'atto di appello (asseritamente consegnato all'Ufficiale giudiziario il 19 febbraio 2017).

4. All'udienza pubblica del 2 marzo 2023, su richiesta delle parti, come da verbale il ricorso è stato trattenuto in decisione.

5. Ritiene il Collegio di poter prescindere dall'esame delle eccezioni preliminari, sollevate dalla amministrazione resistente, essendo l'atto di appello infondato nel merito.

6. Oggetto del presente giudizio è la verifica della legittimità delle previsioni del Piano Strutturale Comune e del Regolamento Urbanistico Edilizio, approvate con delibera dell'organo consiliare del Comune di Sant'Ilario d'Enza del 20 marzo 2015 n. 9, contestate dagli odierni appellanti con riguardo alla qualificazione urbanistica delle aree situate lungo la Via Val d'Enza e la Via Podgora, in ordine alle quali erano state presentate dagli appellanti delle osservazioni non recepite dall'amministrazione comunale in sede di approvazione definitiva del Piano.

6.1. Le parti appellanti affidano l'atto di appello ai seguenti motivi:

a) violazione dell'art. 7 della legge regionale 20/2000, degli artt. 28 e del capo A-III, paragrafi A10 e A11 della predetta legge regionale; dell'art. 30 della legge regionale 20/2000, sviamento di potere ed errore nei presupposti;

b) violazione dell'art. 2, comma 1, legge 1187/1968, dell'art. 9, commi 2, 3, 4, e dell'art. 11 d.lgs. 327/2001, dell'art. 9 d.p.r. 380/2001, del giusto procedimento, eccesso di potere per difetto di motivazione, difetto di istruttoria, carenza dei presupposti, sviamento, perplessità, ingiustizia manifesta.

6.2. Secondo la prospettazione degli appellanti, il concetto di perequazione adottato dal Comune di Sant'Ilario D'Enza divergerebbe da quello conforme ai principi vigenti in materia di pianificazione urbanistica, desumibili dagli articoli 23 e 42 della Costituzione.

Fanno rilevare che la perequazione si attua in contesti di medio-ampio respiro e non per singole, lenticolari estensioni di terreno; la perequazione si attua accrescendo volumi secondo parametri obiettivi, secondo mercuriali di capacità insediativa, con elementi certi di equilibrio economico tra varie zone del territorio.

6.3. Nel Comune di Sant'Ilario D'Enza, invece, per la sola proprietà degli odierni appellanti, la perequazione sarebbe stata attuata, riconoscendo l'edificabilità ad un'area di 4.000 mq., a fronte della cessione gratuita di un'area di 25.000 mq. da destinare a parco pubblico.

Di contro, evidenziano che l'area in questione sarebbe di sicura edificabilità, in quanto di ridotta estensione (4.000 mq.) e contornata da manufatti e da zone residenziali.

Sarebbero stati travisati i concetti stessi di "vincolo conformativo" e "vincolo espropriativo", quali desumibili dalla giurisprudenza.

La corretta lettura di tutti questi elementi avrebbe condotto all'annullamento del piano urbanistico per errato utilizzo del concetto di perequazione e per indebita qualificazione come "conformativi" dei vincoli posti a carico della proprietà dei ricorrenti.

6.4. Hanno inoltre evidenziato che:

- la perequazione edilizia richiede una pluralità di soggetti proprietari tra i quali deve essere effettuata una equa distribuzione dei diritti edificatori, che sarebbe mancante nel caso di specie.
- la perequazione interviene *ex post* rispetto alla pianificazione urbanistica, mentre ciò non si sarebbe verificato nel caso di specie.
- Il carattere espropriativo deriverebbe dallo svuotamento del diritto di proprietà, connesso alla cessione gratuita sostanzialmente imposta a favore del Comune.

7. Al fine di risolvere le questioni giuridiche dedotte in giudizio, si rende necessario ricostruire il quadro normativo e quello fattuale di riferimento.

L'art. 1, comma 259, della legge nazionale 24 dicembre 2007 n. 244 dispone: "*Ai fini dell'attuazione di interventi finalizzati alla realizzazione di edilizia residenziale sociale, di rinnovo urbanistico ed edilizio, di riqualificazione e miglioramento della qualità ambientale degli insediamenti, il comune può, nell'ambito delle previsioni degli strumenti urbanistici, consentire un aumento di volumetria*

premiale nei limiti di incremento massimi della capacità edificatoria prevista per gli ambiti di cui al comma 258”.

La legge regionale della Emilia Romagna del 24 marzo 2000 n. 20 (recante: “*Disciplina generale sulla tutela e l’uso del territorio*”), all’art. 7, rubricato “*Perequazione urbanistica*”, nel testo vigente *ratione temporis* al momento della approvazione degli atti impugnati (prima della sua abrogazione per effetto della l.r. 21 dicembre 2017 n. 24, disponeva quanto segue:

“1. La perequazione urbanistica persegue l’equa distribuzione, tra i proprietari degli immobili interessati dagli interventi, dei diritti edificatori riconosciuti dalla pianificazione urbanistica e degli oneri derivanti dalla realizzazione delle dotazioni territoriali.

2. A tal fine, il P.S.C. può riconoscere la medesima possibilità edificatoria ai diversi ambiti che presentino caratteristiche omogenee.

3. Il P.O.C. e i Piani urbanistici attuativi (P.U.A.), nel disciplinare gli interventi di trasformazione da attuare in forma unitaria, assicurano la ripartizione dei diritti edificatori e dei relativi oneri tra tutti i proprietari degli immobili interessati, indipendentemente dalle destinazioni specifiche assegnate alle singole aree.

4. Il Regolamento urbanistico edilizio (R.U.E.) stabilisce i criteri e i metodi per la determinazione del diritto edificatorio spettante a ciascun proprietario, in ragione del diverso stato di fatto e di diritto in cui si trovano gli immobili al momento della formazione del P.S.C.”.

L’art. A – 22 della l.r. n. 20/2000, rubricato “*Sistema delle dotazioni territoriali*”, al comma 3, nel testo vigente al momento della adozione degli atti impugnati, disponeva: “*Gli strumenti urbanistici stabiliscono per ciascun ambito del territorio comunale il fabbisogno di dotazioni, tenendo conto delle eventuali carenze pregresse, presenti nel medesimo ambito o nelle parti del territorio comunale ad esso adiacenti, e degli standard di qualità urbana ed ecologico ambientale da realizzare. A tale scopo gli strumenti urbanistici possono stabilire quote di attrezzature e spazi collettivi maggiori di quelle previste dalla presente legge”.*

7.1. Nel caso di specie, il Comune di Sant’Ilario d’Enza, con la deliberazione del 20 marzo 2015 n. 9, in sede di approvazione del Piano Strutturale Comunale e del Regolamento Urbanistico Edilizio, ha destinato a verde pubblico la proprietà degli odierni appellanti, prevedendo la edificazione di una parte di essa (pari a mq 4.000) a fronte della cessione gratuita, a titolo perequativo, della parte residua al Comune.

7.2. Tanto premesso, le censure (peraltro, formulate in maniera generica) si rivelano infondate.

7.3. Per pacifica giurisprudenza, la destinazione a verde pubblico, data dallo strumento urbanistico ad aree di proprietà privata, non implica 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 e i vincoli di destinazione per attrezzature e servizi, fra i quali rientra ad esempio il verde pubblico attrezzato, realizzabili anche ad 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 tra indennizzo e durata predefinita, non costituendo vincoli espropriativi, bensì soltanto conformativi, funzionali all'interesse pubblico generale (cfr. *ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. IV, 16 febbraio 2022 n. 1142; Sez. II, 24 ottobre 2020, n. 6455).

7.4. Deve altresì rilevarsi che, secondo principi consolidati nella giurisprudenza amministrativa, l'istituto della perequazione urbanistica (come del resto si desume dal chiaro tenore letterale dell'art. 7 della l.r. della Emilia Romagna, vigente *ratione temporis*) è finalizzato a distribuire equamente i diritti edificatori tra tutte le proprietà ricomprese all'interno dei medesimi ambiti, onde eliminare le disuguaglianze prodotte dalla pianificazione tradizionale tra proprietari di aree aventi caratteristiche simili.

In altre parole, la perequazione urbanistica ha la precipua finalità di mitigare le disuguaglianze che si producono per effetto della pianificazione urbanistica e in questo si differenzia dalla compensazione urbanistica che consente invece di individuare, per i proprietari dei suoli destinati all'espropriazione, una forma di remunerazione alternativa a quella pecuniaria, consistente nell'attribuzione di diritti edificatori che potranno essere trasferiti, anche mediante cessione onerosa ai proprietari delle aree destinate all'edificazione.

7.5. Tanto premesso, la destinazione di quota parte dell'area di proprietà degli appellanti a verde pubblico non ha determinato quello svuotamento del diritto di proprietà lamentato dagli appellanti, tale da configurare un vincolo di carattere espropriativo.

Nel caso di specie, come evidenziato dalla difesa del Comune, la perequazione urbanistica prevista negli atti impugnati non ha una finalità discriminatoria nei confronti degli odierni appellanti, risultando coerente con le scelte pianificatorie già da tempo adottate dalla amministrazione comunale, dirette a concentrare la parte urbanizzata del Comune ad est della via Val d'Elsa.

A tale riguardo, gli appellanti non hanno fornito nemmeno un principio di prova del fatto che la contestata destinazione urbanistica abbia riguardato in via esclusiva le aree di loro proprietà e non sia coerente con le scelte pianificatorie adottate dall'amministrazione comunale nel medesimo ambito territoriale.

Di contro, il Comune di Sant'Ilario D'Enza ha evidenziato che la zona edificata del territorio comunale è quella posta ad est della via Val d'Enza e che quella posta ad ovest della predetta via è costituita da aree verdi con pochi nuclei edilizi; ha evidenziato inoltre che la disciplina introdotta dal nuovo Piano strutturale comunale si pone in coerenza con la disciplina urbanistica pregressa e ha

trattato allo stesso modo tutte le proprietà di questo ambito territoriale, consentendo una quota di edificabilità da concentrarsi nelle aree individuate dal Piano.

I puntuali rilievi del Comune appellato non sono superati dalle generiche allegazioni delle parti appellanti.

7.6. In ordine alla lamentata sproporzione tra il valore delle aree da cedere, a titolo perequativo, e il potere edificatorio connesso alla cessione, il Collegio deve rilevare che le deduzioni delle parti appellanti si rivelano generiche, non essendo indicato il valore dei terreni da cedere, cosicché non è possibile apprezzare la denunciata sproporzione tra il valore di detti immobili e il potere edificatorio collegato alla cessione gratuita (a titolo perequativo) degli stessi in favore del Comune.

7.7. L'infondatezza delle doglianze formulate nei confronti degli atti amministrativi impugnati determina conseguentemente la reiezione anche della connessa domanda risarcitoria, formulata peraltro anch'essa in maniera generica, tenendo conto altresì del fatto che anche l'elemento soggettivo della responsabilità aquiliana della pubblica amministrazione è rappresentato quale mera conseguenza della dedotta illegittimità degli atti impugnati.

Secondo principi giurisprudenziali consolidati, cui questa Sezione ha già avuto modo di prestare adesione, in materia di responsabilità aquiliana della p.a. da provvedimento amministrativo illegittimo, la responsabilità non consegue automaticamente all'annullamento del provvedimento amministrativo (ovvero all'accertamento della sua illegittimità), in sede giurisdizionale, occorrendo la prova che dalla colpevole condotta amministrativa sia derivato, secondo un giudizio di regolarità causale, un pregiudizio direttamente riferibile all'assunzione o all'esecuzione della determinazione *contra ius*, lesiva del bene della vita spettante alla parte ricorrente (cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. IV, 19 marzo 2018, n. 1709; id., 14 marzo 2018, n. 1615).

Sotto il profilo dell'elemento soggettivo, l'illegittimità del provvedimento amministrativo è solo uno degli indici presuntivi della colpevolezza della p.a., da considerare unitamente ad altri, quali il grado di chiarezza della normativa applicabile, la semplicità degli elementi di fatto, il carattere più o meno vincolato (e, quindi, l'ambito più o meno ampio della discrezionalità) della statuizione amministrativa (cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. IV, 4 febbraio 2020 n. 909; id., 18 ottobre 2019, n. 7082).

8. La valutazione complessiva della fattispecie dedotta in giudizio giustifica nondimeno l'equa compensazione delle spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese del presente grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 2 marzo 2023 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Luca Lamberti, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere

Paolo Marotta, Consigliere, Estensore

IL SEGRETARIO