

EDILIZIA ED URBANISTICA: Piano regolatore – Vincolo a verde pubblico – Vincolo a viabilità – Natura espropriativa Vincoli urbanistici – Reiterazione – Specifica motivazione.

C.G.A.R.S., Sez. giurisd., 28 marzo 2022, n. 383

- in *Il Foro it.*, 9, 2022, pag. 436 ess., con commento di Enzo Barilà, *Vincoli conformativi ed espropriativi davanti al potere amministrativo*.

1. “[...] per la destinazione, in sede di “zonizzazione”, delle aree private a “viabilità”, e per il “vincolo di piano” [...] non appare revocabile in dubbio che tale destinazione obbliga l’Amministrazione ad adottare gli atti espropriativi consequenziali; e che ove tali atti non vengano adottati, la mera reiterazione della destinazione di zona non possa che essere stigmatizzata come attività illegittima.

Diversamente opinando, del resto, tutta la giurisprudenza volta a stigmatizzare come illegittimi i provvedimenti di mera reiterazione di vincoli scaduti preordinati all’espropriazione - giurisprudenza volta ad evitare che il potere ablatorio del diritto di proprietà venga esercitato illegittimamente - si ridurrebbe ad un impercettibile “flatus voci”.

I principii affermati da tale giurisprudenza potrebbero, infatti, agevolmente venire elusi dall’Amministrazione, la quale - per evitare di assoggettarsi ai termini perentori ed alle regole certe del procedimento espropriativo - ben potrebbe, facendo uso distorto del suo potere di “zonizzazione” (e, in ultima analisi, del potere di conformazione del diritto di proprietà), imprimere a vaste aree la destinazione di “verde pubblico” (o di “viabilità”) al solo fine di riservarsene - come fosse titolare di una sorta di inedito “diritto di opzione” (autoritativamente ed unilateralmente costituito) - la futura ed eventuale acquisizione, svuotandole nel frattempo - e, ciò che è peggio, sine die e senza ristoro per il proprietario - di ogni capacità edificatoria e di ogni valore economico (e preconstituendosi, per di più, l’ulteriore vantaggio della eventualità di un successivo esproprio “a buon mercato”) [...]”.

2. “[...] la reiterazione dei vincoli urbanistici decaduti per effetto del decorso del termine può ritenersi legittima sul piano amministrativo solo se corredata da congrui e specifici elementi oggettivi sull’attualità della previsione, con una nuova ed adeguata comparazione degli interessi pubblici e privati coinvolti, e con giustificazione delle scelte urbanistiche tanto più dettagliata quante più volte viene ripetuta la reiterazione del vincolo” [...]”.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Gela e della Regione Siciliana - Assessorato del territorio e ambiente;

Visti tutti gli atti della causa;

Nominato relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 ottobre 2021 il cons. Carlo Modica de Mohac e preso atto che nessuno è presente per le parti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Il dott. Filippo Battaglia è proprietario esclusivo di un fondo urbano in territorio di Gela (CL), censito in catasto al foglio 142, particelle nn.828, 831, 832, 834.

Nel precedente P.R.G. (approvato con D.A. n.171 del 18.07.1971) tale fondo era stato destinato in parte a “verde pubblico” ed in parte a “viabilità e parcheggi pubblici” (zona ‘C’).

Non ostante la avvenuta imposizione sull’area in questione tali vincoli, fisiologicamente preordinati all’espropriazione, l’Amministrazione comunale non ha mai realizzato su essa alcun progetto, sicchè la stessa è rimasta inutilizzata per oltre 50 anni.

2. Nel nuovo PRG del 2017 la predetta destinazione ed i vincoli di piano ad essa correlati sono stati *reiterati*.

Ed invero, l’area - inserita in “Zona B.6.8” (“Tessuti urbani di completamento”) - risulta *nuovamente* destinata in parte a “verde pubblico” (per una superficie pari a mq.5846) ed in parte a “viabilità” (per una superficie pari a mq.6574).

L’opposizione al riguardo presentata dall’interessato nel corso del procedimento di adozione del Piano veniva respinta con la seguente motivazione: *“Il PRG ha confermato le destinazioni del PRG del 1971. Tali previsioni non sono modificabili per assicurare gli standard in zona B6.8 e per dotare il contesto urbano di riferimento di una attrezzatura unitaria strategica che, insieme alla viabilità, sia principio di riqualificazione”*.

2. Con ricorso innanzi al competente Tribunale Amministrativo Regionale, il dott. Battaglia impugnava il nuovo PRG nella parte che lo pregiudica.

Nel chiederne l’annullamento lamentava il difetto di motivazione in ordine alla determinazione di reiterare i vicoli; l’irragionevolezza della conferma di vincoli apposti quasi cinquant’anni prima; la mancata previsione dell’indennizzo conseguente alla riproposizione dei vincoli in questione, ed il vistoso sovradimensionamento di essi rispetto ai parametri previsti dagli standard urbanistici.

3. Con la sentenza n.66 del 7 gennaio 2021 il TAR di Palermo ha respinto il ricorso avendo ritenuto che sia la destinazione a ‘verde pubblico’ che quella a “viabilità” abbia natura di “vincolo conformativo” (dal quale non sorge alcun diritto ad indennizzo) e che la conferma del vincolo è indice, nella fattispecie, della persistenza dell’interesse pubblico al rispetto degli standard edilizi ed alla efficiente regolazione della viabilità.

4. Con l'appello in esame il dott. Filippo battaglia ha impugnato la predetta sentenza e ne chiede la riforma.

Lamenta, al riguardo:

1) con il primo mezzo di gravame, violazione degli artt. 11, 42 e 117 della Costituzione e dell'art.1 del Protocollo n.1 C.E.D.U., deducendo che il Giudice di primo grado ha errato nel non aver considerato che la destinazione a verde pubblico e a viabilità si concreta in un vincolo preordinato all'espropriazione; vincolo che in quanto tale non è legittimamente reiterabile *sine die* ed in mancanza di concreti atti espropriativi;

2) con il secondo e con il terzo mezzo di gravame, violazione dell'art.9, comma 4, del d.P.R. n.327 del 2001 e dell'art.3 della l. n.241 del 1990, deducendo che il Giudice di primo grado ha errato nel non aver rilevato che il provvedimento impugnato, sostanzialmente reiterativo di un vincolo espropriativo cui non era seguita alcuna espropriazione, si presenta viziato per difetto di motivazione;

3) con il quarto mezzo di gravame, violazione dell'art.3 della l. n.241 del 1990 sotto altro profilo, nonché dell'art.9, comma 4, del d.P.R. n.327 del 2001 e degli artt. 3 e 4 del d.m. 2 aprile 1968 n.1444, deducendo che il Giudice di primo grado non ha rilevato che gli spazi destinati a verde pubblico dal nuovo PRG sono in esubero rispetto agli standard edilizi che il Comune ha inteso rispettare.

Ritualmente costituitosi, il Comune di Gela ha eccepito l'infondatezza del gravame.

L'Assessorato regionale del territorio e ambiente ha eccepito il suo difetto di legittimazione passiva e, in subordine, l'infondatezza del gravame.

Nel corso del giudizio le parti hanno insistito nelle rispettive domande ed eccezioni

Infine, all'udienza fissata per la discussione conclusiva sul merito del gravame, la causa è stata posta in decisione.

DIRITTO

5. L'appello è fondato sotto l'assorbente profilo di cui al primo mezzo di gravame.

Con esso il ricorrente lamenta l'ingiustizia dell'impugnata sentenza per violazione degli artt. 11, 42 e 117 della Costituzione e dell'art.1 del Protocollo n.1 C.E.D.U., deducendo che il giudice di primo grado ha errato nel non aver considerato che la destinazione a "verde pubblico" e a "viabilità" si concreta in un *vincolo preordinato all'espropriazione* che in quanto tale non è reiterabile *sine die* ed in mancanza di concreti atti espropriativi.

La doglianza merita accoglimento.

5.1. Con il P.R.G. impugnato, il Comune di Gela ha *nuovamente classificato* l'area di proprietà dell'appellante come area destinata a "verde pubblico" e a "viabilità", reiterando - in tal modo - il correlato *vincolo di piano preordinato alla espropriazione*.

Tale reiterazione si appalesa illegittima per le considerazioni che si passa ad esporre.

E' ben noto al Collegio che la giurisprudenza amministrativa ha spesso affermato (ed afferma) da tempo risalente:

- che *l'operazione di "zonizzazione" non può essere considerata in sé e per sé alla stregua di una vera e propria azione ablatoria*; e ciò in quanto la possibilità che il diritto di proprietà subisca limitazioni, in ragione dell'interesse pubblico (ed al fine di conformarlo alla funzione sociale che è chiamato a svolgere), costituisce un rischio fisiologico prevedibile e intrinsecamente connesso al regime costituzionale che connota l'istituto in questione (C.S., IV[^], 10.8.2004 n.5490; TAR Abruzzo – Pescara, 28.8.2006 n.445; TAR Puglia Lecce, I[^], 2.12.2004 n.8394);
- e che pertanto le cc.dd. limitazioni legali derivanti dalla "zonizzazione" *non sono indennizzabili e men che mai risarcibili*.

Ma non può essere ignorato che è stato parimenti autorevolmente affermato, precisato e sottolineato, sia in giurisprudenza che in dottrina:

- che nell'esercizio del potere di "conformare" il diritto di proprietà all'interesse pubblico mediante l'introduzione di *limitazioni legali atte a comprimere, senza indennizzo, facoltà inerenti al suo esercizio*, l'Amministrazione *non può giungere fino a "svuotarlo" di ogni contenuto e valore patrimoniale* (Corte Cost. n.55/1968);
- che l'introduzione di vincoli che impediscano di utilizzare un bene oggetto di proprietà privata per fini personali privati e di sfruttarlo per fini produttivi, costituisce (e va considerato alla stregua di) *un limite che ne svuota oltre misura il suo contenuto tipico*; e che pertanto si concreta in una *sostanziale espropriazione*;
- che secondo l'art. 42 della Costituzione, *l'espropriazione del diritto di proprietà (o il suo concreto svuotamento) non può avvenire in mancanza di un legittimo procedimento volto a determinare il formale trasferimento del bene*; e/o in mancanza della liquidazione e corresponsione di un giusto indennizzo all'espropriato;
- che, come affermato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, la reiterazione del vincolo, ormai scaduto, preordinato all'espropriazione, è tendenzialmente illegittima *"in quanto va ad incidere sulla sfera giuridica di un proprietario che già per un quinquennio è stato titolare di un bene suscettibile di dichiarazione di pubblica utilità e successivamente di esproprio"* (C.S., Ad. Pl., 24.5.2007 n.7; Corte Cost. n.179/1999; Id. nn.55/1968, 92/1982 e 575/1989);
- che, come ancora affermato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, *"il provvedimento con cui il Comune dispone la reiterazione dei vincoli urbanistici preordinati all'espropriazione decaduti ... necessita della previsione generica di indennizzo"* (C.S., Ad. Pl. 22.12.1999 n.24);
- che, secondo un principio giurisprudenziale ormai pacifico, *"dopo la scadenza del termine quinquennale di durata dei vincoli di inedificabilità previsti da un piano regolatore generale, alle*

aree rimaste prive di destinazione si applica la disciplina dettata dalla legge per i Comuni sprovvisti di strumenti urbanistici generali (art.4, ultimo comma, della L. 28.1.1977 n.10)” (CS AD.PL. n.7/1984; inoltre: CS, 3.3.2003 n.1172; TAR Lazio, I[^], 17.4.2003 n.3533);

- e che l’art.9 del TU sull’espropriazione (DPR 8.6.2001 n.327) ha ormai espressamente stabilito, recependo il pacifico orientamento della giurisprudenza sopra evidenziato, che *“se non è tempestivamente dichiarata la pubblica utilità dell’opera, il vincolo preordinato all’esproprio decade e trova applicazione la disciplina dettata dall’art.9 del testo unico in materia edilizia approvato con D.P.R. 6.6.2001 n.380”*.

Sicchè, *per conciliare l’affermazione di principio secondo cui la “zonizzazione” non costituisce, almeno di regola, un’azione realmente ablatoria (come tale indennizzabile), ma una manifestazione del potere di conformare il diritto di proprietà all’interesse pubblico rendendolo compatibile con la funzione sociale che è chiamato a svolgere, con le ulteriori - ed apparentemente contrastanti - affermazioni in ultimo riportate, occorre chiarire ed affermare che la predetta operazione (di “zonizzazione”) va considerata effettivamente tale (e dunque legittima ancorché produttiva di effetti riduttivi della potenzialità edificatoria), solamente se e nella misura in cui:*

- *non si risolve, in concreto, in una forma occulta ed indiretta di illegittima espropriazione de facto;*
- *non si concreti - cioè - in un espediente surrettiziamente volto a svuotare del tutto, sine die e senza indennizzo, il contenuto del diritto di proprietà.*

Ciò che certamente accade nel caso in cui, mediante l’operazione di “zonizzazione”, l’Amministrazione:

- *imprima ad un’area la destinazione di “verde pubblico” senza però poi procedere - nel corso del periodo di efficacia dello strumento urbanistico - all’adozione degli atti consequenziali e prodromici alla realizzazione delle strutture e delle attrezzature necessarie per rendere l’area localizzata effettivamente “pubblica” (id est, se le parole hanno un oggettivo senso comune: demaniale o di proprietà pubblica), realmente “verde” e concretamente “fruibile dal pubblico” (e cioè sufficientemente dotata di servizi che la rendano utilizzabile e godibile in situazione di sicurezza);*

- *e pretenda, poi - dopo aver infruttuosamente lasciato decorrere (decadere) i termini per l’attuazione (rectius: il periodo di efficacia) dello strumento urbanistico - di reiterare inopinatamente la predetta destinazione (a verde pubblico) e con esse i vincoli che ne derivano, senza contestualmente adottare alcun atto che possa assicurare l’effettiva attuazione delle reiterate disposizioni pianificatorie.*

E’ agevole osservare, infatti, che in ipotesi di tal genere l’intervento pubblico si risolve nell’apposizione di un “vincolo” che finisce per sottrarre al privato, *sine die*, ogni possibilità sia di utilizzare il bene per qualsiasi scopo produttivo (anche soltanto tendenzialmente incompatibile con

l'ipotetico uso pubblico che l'Amministrazione prima o poi decidesse di farne), sia di trarne utilità anche a scopo di godimento personale sfruttando il seppur basso indice di edificabilità previsto per le zone agricole (indice che nel caso di zonizzazione a verde pubblico risulta, infatti, inoperante).

Va per contro affermato che se decide di attuare un programma volto alla realizzazione di un'opera pubblica o di un'opera di pubblica utilità su un terreno di un privato, l'Amministrazione deve (necessariamente) avviare entro un congruo termine il relativo procedimento espropriativo nei suoi confronti e procedere all'espropriazione del terreno in questione (garantendogli, così, la corresponsione del giusto indennizzo), non essendo legittimo comprimere le facoltà inerenti il diritto di proprietà a fronte di previsioni puramente congetturali.

Appare evidente, infatti, che la destinazione di un'area a "verde pubblico" implica - diversamente da quanto potrebbe accadere nell'ipotesi di destinazione "a verde privato" - che essa *debba (lo si sottolinea: necessariamente) essere espropriata* per realizzare le strutture pubbliche che la rendano puntualmente conforme alla zonizzazione prevista (*id est*: alla funzione pubblicistica impressale).

Sicchè, delle due l'una:

- o alla predetta zonizzazione imprime destinazione a "verde pubblico" segue, coerentemente, l'avvio (s'intenda: entro il periodo di efficacia dello strumento urbanistico che ha impresso la destinazione all'area) del correlativo procedimento di espropriazione;

- ovvero, in assenza di ciò, la reiterazione del "vincolo di destinazione" in costanza di ulteriore inerzia in ordine agli atti consequenziali, si configura come *patologica cristallizzazione di un vincolo di inedificabilità assoluta* (solo virtualmente e dunque surrettiziamente preordinato all'espropriazione), *che tende a connotarsi come illegittima espropriazione di fatto*.

Identico ragionamento vale, all'evidenza, per la destinazione, in sede di "zonizzazione", delle aree private a "viabilità", e per il "vincolo di piano" che ne deriva: anche in tal caso non appare revocabile in dubbio che tale destinazione obbliga l'Amministrazione ad adottare gli atti espropriativi consequenziali; e che ove tali atti non vengano adottati, la mera reiterazione della destinazione di zona non possa che essere stigmatizzata come attività illegittima.

Diversamente opinando, del resto, tutta la giurisprudenza volta a stigmatizzare come illegittimi i provvedimenti di mera reiterazione di vincoli scaduti preordinati all'espropriazione - giurisprudenza volta ad evitare che il potere ablatorio del diritto di proprietà venga esercitato illegittimamente - si ridurrebbe ad un impercettibile "flatus voci".

I principii affermati da tale giurisprudenza potrebbero, infatti, agevolmente venire elusi dall'Amministrazione, la quale - per evitare di assoggettarsi ai termini perentori ed alle regole certe del procedimento espropriativo - ben potrebbe, facendo uso distorto del suo potere di "zonizzazione" (e, in ultima analisi, del potere di conformazione del diritto di proprietà), imprimere a vaste aree la

destinazione di “verde pubblico” (o di “viabilità”) al solo fine di riservarsene - come fosse titolare di una sorta di inedito “diritto di opzione” (autoritativamente ed unilateralmente costituito) - la futura ed eventuale acquisizione, svuotandole nel frattempo - e, ciò che è peggio, *sine die e senza ristoro per il proprietario* - di ogni capacità edificatoria e di ogni valore economico (e preconstituendosi, per di più, l’ulteriore vantaggio della eventualità di un successivo esproprio “a buon mercato”).

E poiché *non è seriamente sostenibile* che l’azione pubblica volta a comprimere il diritto di proprietà fino al suo sostanziale svuotamento, *sia da considerare illegittima se effettuata mediante un uso distorto del potere espropriativo, ma non parimenti illegittima se effettuata mediante un uso parimenti distorto del potere pianificatorio* - risolvendosi tale argomentazione in un evidente sofisma - occorre affermare con chiarezza che la “zonizzazione a verde pubblico” o a “viabilità” non può essere utilizzata:

- per “costringere” il privato proprietario, senza alcun indennizzo, ad asservire il suo terreno ad un regime tendenzialmente pubblicistico (o a comportarsi come se fosse una Pubblica Amministrazione);

- né per tentare di qualificare come “pubbliche” in quanto destinate ad usi e/o a servizi pubblici o collettivi o a strutture pubbliche (come sono i “giardini pubblici” e le “pubbliche strade”), aree che in realtà - in assenza di un’azione volta alla effettiva realizzazione dei necessari lavori pubblici - sono destinate all’inutilizzazione e, in ultima analisi, all’abbandono.

In altri termini:

- *se appare difficilmente comprensibile il fenomeno giuridico* per cui una proprietà “privata” - pur restando formalmente tale - possa essere qualificata “verde «pubblico»” (e regolata come se lo fosse);

- *ancor più incomprensibile appare il fenomeno giuridico* per cui tale qualificazione costituisca *obblighi esclusivamente a carico del privato, ma non anche della PA* (ovvero: obblighi - e nessun diritto - per il privato; e *diritti o poteri - ma nessun onere o dovere - per l’Amministrazione*).

Ora, nella fattispecie dedotta in giudizio, l’Amministrazione ha impresso ad una porzione di terreno di proprietà del ricorrente la destinazione di “zona a verde pubblico” (e ha destinato un’altra porzione della sua area alla costruzione di pubbliche strade) già una prima volta nel lontano 1971.

Non ha però adottato, nei successivi quarantasei anni, alcun conseguente atto o provvedimento volto a concretizzare (*rectius*: ad attuare) la pianificazione di zona *illo tempore* formulata.

La zona è dunque rimasta “verde”, ma quest’ultimo non è mai divenuto “pubblico” (*id est*: di proprietà pubblica), né comunque è stato *attratto* al *regime pubblicistico* (e dunque dotato di servizi a disposizione del pubblico, organizzati e finanziati dalla PA).

E lo stesso vale per la restante porzione destinata alla realizzazione della viabilità pubblica: essa non è mai divenuta realmente pubblica posto che nessuna pubblica strada è stata di fatto realizzata.

Il terreno è rimasto, cioè, formalmente “privato”, ma - ciò che è paradossale - inutilizzabile dal privato neanche in conformità alla sua virtuale destinazione.

Si è pertanto di fronte ad un vincolo che non può essere considerato puramente “conformativo”, ma che si atteggia come “vincolo espropriativo” in quanto volto a comprimere le ordinarie facoltà inerenti il diritto di proprietà (“espropriando”, dunque e per l’appunto, il proprietario di prerogative che secondo il diritto comune gli competerebbero).

Le superiori osservazioni appaiono corroborate dal disposto dell’art. 9 del TU sull’espropriazione, il quale stabilisce che qualsiasi terreno va considerato “*sottoposto al vincolo preordinato all’esproprio quando diventa efficace l’atto di approvazione del piano urbanistico generale, ovvero una sua variante, che prevede la realizzazione di un’opera pubblica o di pubblica utilità*”.

La *ratio* della norma è evidente: evitare che i terreni dei privati vengano sottratti all’ordinario regime privatistico ed assoggettati *sine die* ed in assenza di giusto indennizzo a regimi permanentemente limitativi delle ordinarie facoltà inerenti il diritto di proprietà (fra cui quella di edificare nel rispetto degli indici stabiliti).

Mentre è proprio questo - come già rilevato - ciò che è avvenuto nella fattispecie dedotta in giudizio: il vincolo sostanzialmente espropriativo - tale in quanto inibitorio della ordinaria facoltà edificatoria (in previsione della realizzazione di opere pubbliche o di programmi pubblici) - a carico dei terreni del ricorrente è stato *reiterato* senza alcuna motivazione in ordine alle ragioni che hanno determinato la mancata attuazione delle previsioni e - per di più - in mancanza di una concreta ed efficace attività di programmazione e di progettazione di specifiche opere.

Il ricorrente si è visto così bloccare per ben nove lustri ogni concreta possibilità non soltanto di sfruttare anche al minimo (e cioè entro il limite dello 0,003 mc x mq) la potenzialità edificatoria del terreno, ma (in mancanza di un qualsiasi strumento attuativo) anche di sfruttarne le potenzialità più specificamente connesse alla destinazione (pubblicistica) formalmente (ma soltanto virtualmente) ad esso impressa.

Infine, e cioè dopo quarantacinque anni, con l’introduzione del nuovo P.R.G. del 2017 (approvato con il decreto impugnato), l’Amministrazione non ha trovato nulla di meglio da fare che reiterare - puramente e semplicemente - la destinazione della porzione della zona in questione (in parte a “verde pubblico” ed in parte a “viabilità”):

- senza motivare in ordine alle ragioni che hanno impedito (dal 1971 in poi) l’adozione dei provvedimenti e l’avvio dei lavori necessari per rendere effettivamente pubblica o comunque effettivamente fruibile al pubblico l’area assoggettata al vincolo di destinazione;
- senza aver contestualmente adottato alcun atto volto ad evitare che la situazione si riproponga;

- e senza neanche aver previsto alcun indennizzo finalizzato a ristorare la ricorrente per la sostanziale espoliazione che ha subito e che, ad avviso della PA, dovrebbe continuare a subire.

E poiché secondo il consolidato orientamento della giustizia amministrativa *“la reiterazione dei vincoli urbanistici decaduti per effetto del decorso del termine può ritenersi legittima sul piano amministrativo solo se corredata da congrui e specifici elementi oggettivi sull’attualità della previsione, con una nuova ed adeguata comparazione degli interessi pubblici e privati coinvolti, e con giustificazione delle scelte urbanistiche tanto più dettagliata quante più volte viene ripetuta la reiterazione del vincolo”* (cfr. per tutte: CS, IV[^], 22.6.2006 n.3895), la descritta condotta dell’Amministrazione non resiste alla doglianza.

5.2. E’ appena il caso di evidenziare che le osservazioni fin qui espresse si conformano all’orientamento già assunto da questo Consiglio di giustizia amministrativa che in precedenti analoghi (cfr.: C.G.A. 19 dicembre 2008, n.1113; Id., 27 febbraio 2012 n.212; Id., 21 aprile 2015, n.344; Id., 2 luglio 2019, n.627) ha affermato:

- che *«un vincolo non può ritenersi conformativo ogniqualvolta le iniziative edilizie consentite dallo strumento urbanistico non siano suscettibili di operare in regime di libero mercato»* (CGA, 27.2.2012 n.212).

- che *«la destinazione a “verde pubblico attrezzato”, al pari di quella a “verde pubblico”, è in radice incompatibile con la permanenza del fondo in proprietà privata»* (C.G.A., 21 aprile 2015, n.344; Id., 27 febbraio 2012 n.212);

- che *«sussiste un vincolo preordinato all’espropriazione tutte le volte in cui la destinazione dell’area permetta la realizzazione di opere destinate esclusivamente alla fruizione soggettivamente pubblica* (C.G.A. 25 gennaio 2011, n. 95; Id., 21 aprile 2015, n.344; Id., 2 luglio 2019, n.627);

- che, come precisato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 179 del 12 maggio 1999, *«sono fuori dello schema ablatorio i vincoli che importano una destinazione di contenuto specifico realizzabile ad iniziativa privata o promiscua (pubblico-privato) che non comportino, quindi, necessariamente espropriazioni o interventi ad esclusiva iniziativa pubblica»*.

E poiché nè la costruzione di strade pubbliche né la costruzione di parchi o giardini pubblici può avvenire ad iniziativa del privato, è evidente che nella fattispecie dedotta in giudizio la reiterazione del vincolo di piano non può che essere considerata alla stregua di un atto provvedimento a contenuto ablatorio.

6. In considerazione delle superiori osservazioni, l’appello va accolto; e, per l’effetto ed in riforma dell’impugnata sentenza, sia il decreto del 12 ottobre 2017 di approvazione della revisione del P.R.G. del Comune di Gela che gli atti ad esso connessi (impugnati innanzi al T.A.R di Palermo con il ricorso

n.r.g. 137/2018), vanno annullati nelle parti in cui hanno destinato l'area del ricorrente a "verde pubblico e viabilità".

Considerate le oscillazioni della giurisprudenza e la delicatezza della questione, si ravvisano giuste ragioni per compensare fra le parti le spese del giudizio d'appello; e - per le stesse ragioni - per condannare le Amministrazioni appellate a restituire al ricorrente le somme al cui pagamento (in loro favore) quest'ultimo era stato condannato, per le spese processuali, nel precedente grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana accoglie l'appello; e, per l'effetto ed in riforma dell'impugnata sentenza, annulla il decreto del 12 ottobre 2017 di approvazione della revisione del P.R.G. del Comune di Gela e gli atti ad esso connessi, nelle parti in cui hanno destinato l'area del ricorrente a "verde pubblico" e a "viabilità".

Compensa fra le parti le spese del giudizio d'appello e condanna le Amministrazioni appellate a restituire al ricorrente le somme al cui pagamento in loro favore quest'ultimo era stato condannato, per le spese processuali, nel precedente grado.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 13 ottobre 2021 con l'intervento dei signori magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente

Raffaele Prosperi, Consigliere

Carlo Modica de Mohac, Consigliere, Estensore

Maria Immordino, Consigliere

Antonino Caleca, Consigliere

L'ESTENSORE

Carlo Modica de Mohac

IL PRESIDENTE

Rosanna De Nictolis

IL SEGRETARIO