

**EDILIZIA ED URBANISTICA: Strumenti urbanistici generali - Vincoli - Vincoli conformativi e vincoli espropriativi - Elementi di distinzione - Vincolo "Aree attrezzate" - Ha natura conformativa - Ragioni.**

**Tar Puglia - Lecce, Sez. I, 1 giugno 2023, n. 718**

*"[...] il vincolo riveste natura non espropriativa, bensì "conformativa" in tutte le ipotesi in cui – ancorchè l'area sia soggetta ad una particolare destinazione urbanistica – il "tasso di deviazione dalla finalità ordinaria" che connota la stessa "rispetto alla sua vocazione naturale" si profili idoneo ad escludere un "opus economicamente e commercialmente idoneo a procurare" profitto al proprietario. Proprio in ragione di quanto riportato, con particolare riferimento al vincolo "Aree attrezzate", di interesse in questa sede, appare sufficiente ricordare che l'orientamento della giurisprudenza – da cui il Collegio non ravvisa motivi per discostarsi – è nel senso di riconoscere la natura "conformativa", atteso che – riguardando le stesse attrezzature sportive, ricreative ecc. – il vincolo in esame non priva il proprietario di qualsiasi potere di utilizzo [...]"*.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Manduria;

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 20 aprile 2023 la dott.ssa Antonella Mangia e uditi per le parti i difensori come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

1. Con l'atto introduttivo del presente giudizio, notificato in data 14 gennaio 2019 e depositato il successivo 7 febbraio 2019, la ricorrente impugna il provvedimento con cui, in data 13 novembre 2018, il Comune di Manduria ha rigettato la domanda di permesso di costruire dalla predetta presentata al fine consolidare e ristrutturare un immobile già esistente.

In particolare, la ricorrente espone quanto segue:

– di essere comproprietaria di un compendio immobiliare sito nel su indicato Comune, costituito da un edificio realizzato antecedentemente al 1942 e da un'ampia superficie inedificata, per un'area complessiva di mq. 2.200, ricadente all'interno di una zona di completamento (Ba), con destinazione urbanistica "Aree Attrezzate esistenti", non oggetto di vincoli paesaggistici, "salva l'individuazione nel PPTR come "- Componenti culturali insediativi – Ulteriori contesti paesaggistici – città consolidata"”;

– in ragione dello stato di abbandono dell’edificio in questione, nell’ottobre 2015 chiedeva “il PdC necessario al consolidamento ed alla ristrutturazione dell’immobile”, con previsione, tra l’altro, della demolizione di un vecchio deposito e la ricostruzione su diverso sedime, “il tutto senza la creazione di nuova cubatura” e, anzi, con riduzione di essa;

– dopo un lunghissimo iter istruttorio, con nota del 4 luglio 2018 l’A.C. preannunciava il diniego del titolo richiesto e, nel silenzio dell’interessata, con provvedimento del 13 novembre 2018 rigettava l’istanza di permesso di costruire in ragione della non conformità del progetto alle previsioni del P.R.G., ricondotta alla destinazione della zona ad “Aree attrezzate” e alla destinazione a deposito del fabbricato (“non coincidente con quella funzionale conseguente alla zonizzazione del P.R.G.”).

Avverso tale provvedimento la ricorrente insorge deducendo i seguenti motivi di diritto:

*I. Violazione e falsa applicazione del PRG comunale. Falsità del presupposto*, atteso che l’Amministrazione qualifica la destinazione urbanistica della proprietà come “vincolo conformativo, non soggetto a decadenza, funzionale all’interesse pubblico generale”, rispetto al quale il progetto costituirebbe un “mutamento d’uso non avente funzionalità pubblica e, quindi, non conforme alle previsioni di P.R.G.”, ma nulla è detto con riferimento alla circostanza che alla “raffigurazione grafica della destinazione “Aree attrezzate di P.R.G.” non corrisponde alcuna previsione normativa che regoli l’effettivo uso di quel brano di territorio comunale”, sicchè – tenuto conto della prevalenza delle prescrizioni normative – il progetto è da ritenere conforme alla disciplina delle zone zto “Ba”.

*II. Violazione e falsa applicazione art. 9 DPR n. 327/01*. In via subordinata e, segnatamente, per l’ipotesi in cui la rappresentazione grafica dovesse essere ritenuta idonea ad imprimere una “destinazione urbanistica” alle aree in questione, il vincolo imposto sarebbe di natura espropriativa e, dunque, decaduto in ragione del decorso di un quinquennio dalla sua imposizione. Tenuto conto, ancora, dell’inesistenza di qualsiasi previsione che “ne individui la finalità”, nell’ipotesi de qua si sostanzierebbe quella fattispecie che giurisprudenza e dottrina classificano come “espropriazione larvata”, ovvero “quella fattispecie in cui” il bene resta in proprietà del privato ma viene svuotato “da qualsiasi effettiva possibilità di sfruttamento”.

*III. Violazione artt. 20 e 9 dpr n. 380/01*, atteso che il responsabile del procedimento si è astenuto dal comunicare le modifiche necessarie a rendere il progetto assentibile.

Con atto depositato in data 9 dicembre 2019 si è costituito il Comune di Manduria, il quale – il successivo 16 febbraio 2019 – ha depositato una memoria connotata, in sintesi, dal seguente contenuto: – l’Amministrazione ha inviato il preavviso di diniego, sicchè l’interessata è stata posta in condizione di formulare eventuali modifiche, “in linea con il vigente strumento urbanistico, tali da determinare l’approvazione del progetto”; – nel caso di specie, il vincolo gravante sulla proprietà della ricorrente non priva il proprietario dei suoi diritti tipici, bensì indirizza a “realizzare un’opera di interesse collettivo”,

individuabile sulla base delle indicazioni di cui all'Allegato della Legge Regionale n. 20/2000 (art.A-24) e della Circolare del Ministero dei Lavori Pubblici n. 425/67; – ciò detto, il vincolo imposto sull'area della ricorrente non priva quest'ultima del potere di utilizzarla, “ma si limita a restringere la facoltà di utilizzo di quel bene”, di modo che è da escludere la “fattispecie della espropriazione larvata e, conseguentemente, l'applicabilità della decadenza quinquennale”; – il Comune non si è poi limitato a “ritenere imposto un vincolo solo sulla base dell'annotazione cartografica ... ma, conformandosi alle prescrizioni normative richiamate innanzi, ha espressamente individuato il suolo in sede di previsioni delle aree di standard urbanistico”; – “consultando la “Relazione di recepimento delle prescrizioni dell'Ufficio Urbanistico Regionale” (All. “Relazione”), datata 11/01/1983, è agevolmente individuabile, tra i suoli destinati a spazi pubblici attrezzati, un'area di 2.068 mq, corrispondente a quella dell'edificio di proprietà degli Eredi Cadeloro”.

A seguito del deposito di documenti, in data 18 marzo 2023 la ricorrente ha prodotto scritti difensivi con i quali ha ribadito la “valenza pre-espropriativa” delle previsioni contemplate, tra l'altro, nella relazione richiamata dall'Amministrazione.

In esito alla produzione di ulteriori memorie, all'udienza di smaltimento del 20 aprile 2023 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

2. Il ricorso è infondato e, pertanto, va respinto.

2.1. Come si trae dalla normativa che precede, la ricorrente si duole – in primis – della violazione del P.R.G., affermando che “alla raffigurazione grafica della destinazione “Aree attrezzate di P.R.G.” non corrisponde alcuna previsione normativa che regoli l'effettivo uso di quel brano di territorio comunale”, sicché – contrariamente a quanto opposto dall'Amministrazione – il progetto presentato è da ritenere perfettamente conforme alla disciplina delle zto “Ba”, nel cui interno ricade la proprietà Cadeloro>>.

Tale motivo di diritto è immeritevole di positivo riscontro.

Al riguardo, è da rilevare che risulta depositata agli atti una “Relazione” di recepimento delle “prescrizioni dell'Ufficio Urbanistico Regionale”, “accolte con delibera della Giunta Regionale n. 7989 del 19 luglio 1982”, la quale comprova la destinazione a “Spazi pubblici attrezzati” delle aree interessate dal progetto.

Ciò detto, diviene doveroso convenire con l'Amministrazione che l'imposizione della destinazione urbanistica dell'area a “spazi vincolati per servizi” non è meramente “cartografica”.

Tale asserzione trova, tra l'altro, conferma nell'espresso richiamo – figurante nella relazione de qua – al comma 4 dell'art. 1 della legge 3/1/1978, n. 1, ossia ad una previsione che – secondo quanto ricordato dalla stessa ricorrente (cfr. memoria depositata in data 18 marzo 2023, pag. 2) – disponeva che l'approvazione dei progetti “non comporta necessità di varianti allo strumento urbanistico”.

Stante i contenuti di tale “Relazione”, la ricorrente si limita, del resto, ad affermare che la stessa avrebbe attribuito all’area una “destinazione polivalente”, per poi pervenire – in ultimo – ad affermare che quanto sostenuto e comprovato dal Comune in ordine alla destinazione dell’area “costituisce ... riconoscimento della fondatezza delle doglianze che sostanziano il ricorso, quantomeno quelle subordinate che si fondano sulla decadenza del vincolo imposto sull’area” (cfr. memoria di replica depositata in data 29 marzo 2023).

2.2. La ricorrente lamenta, ancora, che – nella prospettiva di una individuazione urbanistica impressa alle aree in questione – il vincolo imposto avrebbe natura espropriativa e, pertanto, sarebbe decaduto “in ragione del decorso di un quinquennio dalla sua imposizione”.

Anche la censura in esame è infondata.

Come posto in evidenza dalle parti in causa, la problematica investe la distinzione tra vincoli “conformativi” e vincoli “espropriativi”.

Secondo l’orientamento pressochè consolidato della giurisprudenza in materia, i vincoli conformativi sono configurabili nel caso in cui gli stessi impongono limitazioni e condizioni restrittive agli interventi edilizi in funzione degli obiettivi di tutela dell’interesse pubblico, sicché – a differenza dei vincoli espropriativi – non comportano inedificabilità assoluta, non determinano la corresponsione di indennizzi e, ancora, non hanno una scadenza temporale (cfr., tra le altre, C.d.S., Sez. IV, n. 1142 del 2022; TAR Veneto, Sez. II, n. 785 del 2020).

In altri termini, il vincolo riveste natura non espropriativa, bensì “conformativa” in tutte le ipotesi in cui – ancorchè l’area sia soggetta ad una particolare destinazione urbanistica – il “tasso di deviazione dalla finalità ordinaria” che connota la stessa “rispetto alla sua vocazione naturale” si profili idoneo ad escludere un “opus economicamente e commercialmente idoneo a procurare” profitto al proprietario.

Proprio in ragione di quanto riportato, con particolare riferimento al vincolo “Aree attrezzate”, di interesse in questa sede, appare sufficiente ricordare che l’orientamento della giurisprudenza – da cui il Collegio non ravvisa motivi per discostarsi – è nel senso di riconoscerne la natura “conformativa”, atteso che – riguardando le stesse attrezzature sportive, ricreative ecc. – il vincolo in esame non priva il proprietario di qualsiasi potere di utilizzo (cfr. C.d.S., n. 1142/2022, già cit.).

Le considerazioni di cui sopra conducono, peraltro, ad escludere che il vincolo de quo sia idoneo a concretizzare “quella fattispecie che giurisprudenza e dottrina classificano come ‘espropriazione larvata’” (cfr. pag. 7 del ricorso), tenuto anche conto che il ricorrente si è – comunque – astenuto dal fornire elementi oggettivi e concreti, validi a dimostrare l’impossibilità per lo stesso di porre in essere trasformazioni del territorio in linea con le prescrizioni di P.R.G..

Per fornire compiuto riscontro ai rilievi della ricorrente, preme precisare che la destinazione de qua si presta – di per sé – a dare conto delle finalità di utilizzo del bene, come, peraltro, posto in evidenza

dall'Amministrazione mediante il richiamo, tra l'altro, alla Circolare del Ministero dei Lavori Pubblici n. 425/67.

3. Ciò detto, permane da valutare la censura con la quale la ricorrente denuncia la violazione dell'art. 20 del D.P.R. n. 380/01, adducendo che il responsabile del procedimento non ha richiesto – come dovuto – modifiche al progetto.

Al riguardo, è sufficiente ricordare che l'operatività dell'obbligo di cui sopra risulta previsto esclusivamente con riferimento ai casi in cui il responsabile del procedimento “ritenga che ai fini del rilascio del permesso di costruire, sia necessario apportare modifiche di modesta entità rispetto al progetto originario” e, conseguentemente, rilevare che la circostanza de qua è del tutto indimostrata dalla ricorrente.

4. In conclusione, il ricorso va respinto.

In ragione delle peculiarità che connotano la vicenda in esame, si ravvisano giusti motivi per compensare le spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce, Sezione Prima, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese di giudizio tra le parti.

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

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 20 aprile 2023, tenutasi in videoconferenza mediante collegamento da remoto, con l'intervento dei magistrati:

Antonella Mangia, Presidente, Estensore

Patrizia Moro, Consigliere

Nino Dello Preite, Referendario

IL SEGRETARIO