

Publicato il 25/03/2025

Sent. n. 2478/2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 32 del 2023, proposto dalla [omissis], in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Dario La Torre, Mario Lupi, con domicilio eletto presso lo studio Mario Lupi in Roma, via Capodistria, 12;

contro

il Comune di Ardea, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Elena Provenzani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Seconda) n. 06291/2022, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 gennaio 2025 il consigliere Giuseppe Rotondo;

Viste le conclusioni delle parti come da verbale.

FATTO e DIRITTO

1. Il presente giudizio ha ad oggetto la domanda di annullamento della determina dirigenziale prot. [omissis], con la quale il comune di Ardea ha denegato la richiesta, avanzata dalla [omissis] (ricorrente/appellante), di riattribuzione della destinazione urbanistica ad un terreno (mq 10.700, catastalmente individuato al foglio 53, part. 369) rimastone privo a seguito della asserita decadenza del vincolo espropriativo a suo tempo impresso dal tuttora vigente p.r.g.

2. L'area in cui ricade il terreno è destinato dal vigente p.r.g per la maggior parte a zona F2 (verde pubblico di quartiere) e per la residua zona F10 (parcheggi pubblici).

[omissis], nel ritenere tali previsioni vincolistiche di carattere espropriativo, e come tali decadute ai sensi dell'art. 9 del d.lgs n. 327/2009, avanzava in data 3 marzo 2009 istanza di riqualificazione urbanistica del terreno.

A fronte del silenzio serbato dal Comune sull'istanza, [omissis] proponeva ricorso al T.a.r. per il Lazio che, con sentenza n. 8302/2009, accertava il silenzio inadempimento e ordinava all'Ente di provvedere.

Con la determina dirigenziale prot. [omissis], il Comune denegava la riqualificazione sulla base della motivazione che segue:

“Il Verde Pubblico, è un vincolo non soggetto a decadenza di zona di cui al piano scaduto, “ma costituisce espressione della potestà conformativa dell'amministrazione comunale nell'ambito della

sua attività di pianificazione .. In relazione a ciò, anche la giurisprudenza è concorde nel ritenere che la specifica destinazione a Verde Pubblico, laddove sia consentita anche ad iniziativa del privato la realizzazione di opere e strutture volte al godimento del bene, esclude ex se la configurabilità di uno svuotamento incisivo del contenuto di diritto di proprietà, permanendo comunque la utilizzabilità dell'area rispetto alla sua destinazione naturale, per cui costituisce espressione della potestà pubblica del pianificatore di conformazione dell'uso della proprietà privata alla zione sociale a questa attribuita dalla Costituzione, avente validità a tempo indeterminato e non soggetto a decadenza, a differenza del vincolo preordinato all'esproprio, che determinando la perdita dell'*utilitas* propria della propria comporta, invece, l'azzeramento del contenuto economico del diritto di proprietà stesso”.

Inoltre “Tenuto conto della difficoltà di poter individuare nuovi *standard* urbanistici così come definiti dal D.M. 1444/1968, rapportati alla situazione edilizia di fatto e riferita non solo a quella derivata da legittimo titolo abilitativo ma anche dalla realtà derivata dall'edilizia spontaneamente sorta, l'attuale Amministrazione, preso atto di quanto sopra, ha mosso i passi per la soluzione del Problema Urbanistico attraverso una serie di azioni volte alla revisione della Pianificazione in funzione delle realtà esistenti e derivate da precedenti immobilismi ed in modo da riappropriarsi del proprio tenitorio attraverso, in prima istanza, la formazione di una Variante di Salvaguardia che possa sistemare lo stato dei servizi ripristinando la correttezza degli interventi attraverso una corretta previsione dello Standard!; per cui a tale fine, “E’ stato conferito all’arch. ... l’incarico per l’aggiornamento ed il completamento degli elaborati adottati con atto commissariale n. 17 dell’11 luglio 2024 relativi alla variante generale al piano regolatore con particolare riferimento alla soluzione urbanistica dei vincoli di prg decaduti ...”.

3. Con ricorso proposto innanzi al T.a.r. per il Lazio, sede di Roma (nrg 3680/2010), la società Bottoni impugnava il provvedimento di diniego. Il gravame veniva affidato ai seguenti motivi.

I) Violazione e/ o errata interpretazione dell'art. 26 delle n.t.a. di p.r.g.in ordine alla pretesa natura conformativa della destinazione. Conseguente violazione dell’art. 50 della l.r. Lazio n. 38/1999:

a) la dizione letterale dell’art. 26, commi 6 e 7, delle n.t.a. del p.r.g., che disciplina il “verde pubblico di quartiere”, “non può che far pensare di primo acchitto ad aree da espropriare per finalità pubbliche”, in quanto: i) i suddetti commi si riferiscono ad attività che "rivestono i caratteri di pubblica iniziativa e di pubblico interesse", mai accennando alla possibilità che le stesse possano essere attuate da privati e, tantomeno dai proprietari espropriandi, a ciò ostano oltretutto le espressioni "pubblica iniziativa" e "pubblico" interesse; ii) le modalità di intervento presuppongono la presenza di "progetti di utilizzazione estesi a congrui ambiti territoriali e approvati dal consiglio comunale”, in base ai quali saranno definite le specifiche destinazioni d'uso (parco pubblico, aree per il gioco, attrezzature sportive etc);

b) fino a che il consiglio comunale non approverà i progetti, la destinazione "verde pubblico" rimane un qualcosa di indefinito, ma pur sempre di natura pubblica e che, comunque, in mancanza di progetti implicanti una particolare utilizzazione, non può che rientrare nella definizione di verde pubblico naturale, non sottoposto ad alcun tipo di intervento edilizio e implicante una espropriazione;

c) che gli interventi siano realizzabili solo per “mano pubblica” lo si evince dal comma 7 dello stesso articolo 26 dove è prevista l’iniziativa privata per gli impianti sportivi, e sempre che siano stati approvati progetti dal Consiglio Comunale, previa convenzione col Comune e previo esproprio.

II) Eccesso di potere per genericità, irrazionalità, illogicità manifesta e contraddittorietà quanto al generico riferimento ad una difficoltà di individuare *standard*:

a) l'affermazione secondo cui vi è difficoltà a reperire *standard*, priva come è di qualsivoglia motivazione atta a comprovarla, è del tutto generica ed immotivata;

b) il ricorrente non ha chiesto l'edificazione del suo lotto, ma la riattribuzione di una destinazione che l'amministrazione è tenuta a fare senza attendere l'adozione di una variante generale;

c) ove effettivamente mancassero gli *standard*, o meglio gli stessi fossero difficilmente individuabili, ben avrebbe potuto o dovuto il Comune reiterare il vincolo sul lotto.

3.1. Si costituiva, per resistere, il Comune di Ardea.

3.2. Il T.a.r., con la sentenza 18 maggio 2002, n. 6291, respingeva il ricorso, affermando la natura conformativa del vincolo in questione, e condannava la ricorrente alle spese (euro 2.000,00).

4. Ha appellato la società Bottoni Edilizia s.r.l., che censura la sentenza per i seguenti motivi.

I) Errata interpretazione dell'art. 26, commi 6 e 7 delle n.t.a. del p.r.g. del Comune di Ardea. Apoditticità. Difetto di motivazione sotto vari profili:

a) il T.a.r. avrebbe dovuto, nell'esaminare l'art. 26 delle n.t.a. del p.r.g. del comune di Ardea, rilevarne la peculiarità, non consentendo lo stesso, secondo un'interpretazione logico-letterale, interventi dei privati proprietari in regime di libero mercato e comportando, comunque, la previa ablazione del loro terreno;

b) al comma 7 dell'art. 26, per i soli impianti sportivi è concessa espressamente ai privati la loro realizzazione e gestione, evidentemente quale eccezione alla regola;

c) le altre attrezzature, impianti o quant'altro consentiti, vanno realizzate previa approvazione di progetti di utilizzazione estesi a congrui ambiti territoriali e approvati dal Consiglio Comunale, per cui spetta al Comune (e non al privato), nella propria discrezionalità pianificatoria, reperire tali "spazi congrui" nonché approntare i progetti, approvarli, scegliere l'ubicazione delle varie attrezzature a seconda delle caratteristiche dei lotti presi in considerazione, al fine di dotare il verde pubblico dei servizi necessari per il proficuo godimento della collettività che potrà utilizzare quegli spazi previo loro esproprio;

d) ai privati è consentita solo la realizzazione e la gestione delle attrezzature sportive a mente del comma 7 dell'art. 26 delle n.t.a. del p.r.g., pur tuttavia in base ad apposita concessione comunale, attraverso una convenzione allo scadere della quale l'intera attrezzatura "rimane di proprietà pubblica", con ciò sottintendendo la norma che l'area fosse già di proprietà pubblica, quindi presupponendo un esproprio.

II) Illogicità e per reiterata erronea rappresentazione del vincolo imposto sull'area quale conformativo:

a) qualora il vincolo avesse natura sostanzialmente espropriativa, la censura mossa in primo grado sarebbe fondata poiché la difficoltà di reperire *standard* verrebbe superata attribuendo una destinazione al terreno di cui trattasi reiterando in tutto o in parte il vincolo ai fini del reperimento degli stessi.

4.1. Si è costituito, per resistere, il comune di Ardea.

5. All'udienza del 9 gennaio 2024, la causa è stata trattenuta per la decisione.

6. Parte appellante sostiene che la destinazione di zona F2) di p.r.g. non consentirebbe espressamente ai privati di utilizzare il bene ai fini indicati dal piano senza che sia intervenuto l'esproprio da parte del Comune, né la possibile realizzazione e gestione degli impianti sportivi previo il convenzionamento a termine e sempre previo esproprio.

Da qui, la ritenuta natura sostanzialmente espropriativa del vincolo impresso dall'art. 26, comma 6, delle n.t.a. di p.r.g., all'area qualificata in p.r.g. come F2) - "Verde di quartiere".

7. L'appello è infondato.

8. Parte appellante muove dall'erronea convinzione che il vincolo imposto dalle n.t.a. del p.r.g. comunale in Zona F) – Sottizona F2 abbia natura espropriativa. Invero tale vincolo, ad una attenta lettura della norma pianificatoria (art. 26), risulta, per il suo peculiare contenuto sostanziale e finalistico, una diversa connotazione che induce a qualificarlo piuttosto come di natura conformativa.

8.1. Per un corretto approccio ermeneutico, giova premettere che, nell'ambito delle previsioni urbanistiche, si deve distinguere tra "prescrizioni di zona" (cd. zonizzazione) e "prescrizioni di localizzazione" (cd. localizzazione di opere pubbliche).

Le "prescrizioni di zona" consistono nello stabilire i possibili usi del territorio in base alla funzione principale assegnata dal piano a una certa parte dell'ambito spaziale cui si riferisce.

Le "prescrizioni di localizzazione" sono finalizzate ad indicare in modo puntuale gli spazi destinati alla realizzazione delle opere pubbliche. Si tratta dei cd. vincoli preordinati all'espropriazione in quanto, su quell'area, il proprietario non può svolgere alcuna attività in attesa della realizzazione dell'intervento programmato per non frustrarne la previsione.

L'art. 39 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, dispone che «in attesa di una organica risistemazione della materia, nel caso di reiterazione di un vincolo preordinato all'esproprio o di un vincolo sostanzialmente espropriativo è dovuta al proprietario una indennità, commisurata all'entità del danno effettivamente prodotto» (comma 1).

La questione che si pone in questo ambito è distinguere le prescrizioni meramente conformative dalle prescrizioni sostanzialmente espropriative.

La distinzione si basa essenzialmente sulla natura dei beni coinvolti: i) in presenza di un'attività di conformazione di intere categorie di beni, il vincolo è meramente conformativo senza obbligo di corrispondere alcuna indennità ai proprietari trattandosi di un vincolo compatibile con la funzione sociale della proprietà di cui all'art. 42 Cost.; ii) in presenza di una attività di conformazione che incide su un singolo bene, privando il proprietario della possibilità di utilizzo dello stesso, il vincolo può ritenersi sostanzialmente espropriativo, con obbligo di corrispondere un'indennità al proprietario commisurata al danno subito (cfr. Corte cost. n. 179 del 1999).

Sulla questione relativa alla qualificazione delle aree destinate a verde di quartiere (id est, verde pubblico) sussiste un contrasto di giurisprudenza.

Un primo orientamento - condiviso dalla sezione in ragione della peculiarità del caso di specie - ritiene che si tratti di vincolo conformativo (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 27 marzo 2023, n. 3118).

In particolare, si sostiene che «la destinazione a verde pubblico (ma anche quella a “verde di quartiere”, “parco urbano”, “parco pubblico”, “verde urbano”, “verde attrezzato”, “attrezzature ricreative” o “attrezzature sportive”) impressa dal piano regolatore generale (o da uno strumento di pianificazione equivalente) risultano effettuate in virtù di criteri generali e astratti, e non già in funzione della localizzazione di opere pubbliche specifiche su beni per esse individuati» (cfr. Cons. Stato, sez. II, 28 febbraio 2022 n. 1367; sez. II, 21 gennaio 2020, n. 476; sez. VI, 30 gennaio 2020, n. 783; Cons. Stato, sez. IV, 1 luglio 2015, n. 3256; sez. IV, 6 ottobre 2014, n. 4976; sez. IV, 29 novembre 2012, n. 6094; sez. IV, 19 gennaio 2012, n. 244).

Un secondo orientamento ritiene, invece, che si tratti di un vincolo espropriativo, rilevando 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 (...) essere espropriata per realizzare le strutture pubbliche che la rendano puntualmente conforme alla zonizzazione prevista (id est: alla funzione pubblicistica impressale)». Sicché, delle due l'una: «- o alla predetta zonizzazione imprime destinazione a “verde pubblico” segue, coerentemente, l'avvio (...) 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» (Cons. giust. amm. sic., 28 marzo 2022, n. 383).

Tale ultimo orientamento sembra, invero, limitare l'affermazione della natura espropriativa del vincolo soltanto alla tipologia di vincoli di destinazione le cui prescrizioni possono essere attuate soltanto dalla pubblica amministrazione e non anche quanto l'attuazione è rimessa all'iniziativa del privato.

9. Nella fattispecie in esame, occorre appurare se viene in rilievo la previsione di destinazione a verde pubblico ad attuazione esclusivamente della “mano pubblica” oppure la previsione di destinazione a verde pubblico ad attuazione (anche) privata, nel primo caso dovendosi qualificare il vincolo come espropriativo, nel secondo come conformativo.

10. Il Collegio ritiene che le previsioni contenute nell'art. 26, punto 6 e seguenti delle n.t.a. di p.r.g. non consentano di qualificare il vincolo nei sensi indicati dalla parte appellante, ovvero come vincolo espropriativo.

11. L'articolo 26 citato disciplina la “Zona F - Servizi pubblici e di uso pubblico”.

Si tratta di aree che, per espressa previsione dello stesso articolato, “Sono destinate ad attrezzature per servizi pubblici o privati”.

In questa zona, prosegue l'articolo 26 al successivo punto 2, “il p.r.g. si attua per intervento diretto”.

L'attuazione diretta è consentita a chi vanta diritti su una certa area. Il proprietario (o altro titolare di diritti sulla res) può procedere, infatti, all'edificazione o alla riqualificazione utilizzando il titolo abilitativo richiesto dalla tipologia dell'intervento.

La sottozona F2 (punto 6, dell'art. 26) prevede la destinazione più specifica a "Verde pubblico di quartiere".

Questa zona, secondo le previsioni dell'art 26 citato, "è destinata alla costituzione di Verde pubblico naturale o attrezzato".

Per l'utilizzazione in concreto di tali ambiti territoriali è previsto (vedi primo capoverso del comma 6) che i singoli progetti vengano approvati dal consiglio comunale, che ne dovrà verificare la congruità rispetto all'ambito territoriale di afferenza nonché la specifica destinazione d'uso (parco pubblico, aree per il gioco, attrezzature sportive, ecc...).

La norma in esame non contempla affatto una riserva alla "mano pubblica" di tali iniziative progettuali.

Una lettura coordinata e sistematica dei punti 1 e 2 con il punto 6 dell'art. 26 induce piuttosto a ritenere che l'iniziativa volta all'attuazione, in parte qua, delle previsioni del piano regolatore, potendo scontare l'attuazione diretta (comma 2), ovvero l'iniziativa privata sia pure secondo modalità e criteri stabiliti dalla norma (id est, progettazione, approvazione consiliare), consente anche al privato l'utilizzazione delle aree, ancorché mediante (la conformazione di) "costruzioni necessarie per ospitare particolari attività che rivestano i caratteri di pubblica iniziativa" o anche in alternativa "di pubblico interesse", ovvero funzionalmente collegate a finalità vagliate dall'amministrazione in ordine alla loro coerenza con le destinazioni urbanistiche previste dal p.r.g. per la zona de qua.

La rilevanza pubblica dell'interesse non implica, infatti, che le aree debbano essere necessariamente espropriate, bensì impone soltanto al privato un vincolo funzionale (conformato dalla norma quanto a modalità, criteri e finalità) di utilizzazione/sfruttamento delle aree che non arrechi pregiudizio all'interesse della collettività.

Il privato potrà predisporre progetti di iniziativa diretta; il Comune ne vaglierà la compatibilità sotto il profilo della loro conformazione rispetto alla destinazione di zona, ovvero all'interesse pubblico.

D'altra parte, nessuna delle norme esaminate prevede espressamente il previo esproprio della proprietà privata per la realizzazione degli interventi pianificati in parte qua dal piano.

Anche i commi 7 e 8 dell'art. 26 delle n.t.a., nel prevedere la possibilità di realizzazione degli impianti sportivi da parte del privato, piuttosto che rappresentare, come sostenuto dall'appellante, l'eccezione alla regola di riserva alla mano pubblica degli interventi in zona F2, in realtà confermano l'utilizzazione anche privata delle aree, pur subordinandola al previo convenzionamento col Comune al fine di indirizzarne l'uso in favore anche della collettività.

Sarà poi l'atto di convenzione a regolare i rapporti (economici e patrimoniali) tra il privato e il Comune quanto alla circostanza che le attrezzature (e solo queste), alla scadenza della convenzione, "rimarranno di proprietà pubblica".

12. Deve, pertanto, confermarsi – all'esito della interpretazione che il collegio ha fornito dell'art. 26 delle n.t.a - la natura conformativa del vincolo "F2-Verde di quartiere".

Il proprietario (nella specie la società appellante) potrà, pertanto, utilizzare le proprie aree secondo le modalità e i criteri previsti dalle n.t.a. e come sopra chiariti. Questa interpretazione impedisce di ritenere che ci sia una incidenza espropriativa sull'area in questione, salvaguardando le prerogative proprietarie di cui l'amministrazione dovrà tenere conto nella fase di "proposte" eventuali di uso dell'area stessa.

13. Acclarata la natura conformativa del vincolo, va respinto anche il secondo motivo di appello.

L'aggiornamento ed il completamento degli elaborati adottati con atto commissariale 11 luglio 2004, n. 17 è stato avviato dal Comune stante la "difficoltà di poter individuare nuovi *standards*", avuto riguardo alla situazione urbanistica dei vincoli urbanistici decaduti, laddove il vincolo per cui si discetta, come sopra chiarito, ha natura conformativa.

In ogni caso, ove anche riferita l'iniziativa alle aree in zona F2), si tratta di meri atti endo-procedimentali privi di attuale e concreta lesività.

14. In conclusione, per quanto si qui esposto, l'appello è infondato e deve essere, pertanto, respinto.
15. Le ragioni che hanno condotto alla presente decisione giustificano la compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

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

Compensa fra le parti le spese del giudizio d'appello.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 gennaio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Lopilato, Presidente FF

Silvia Martino, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere, Estensore

Emanuela Loria, Consigliere

Ofelia Fratamico, Consigliere

L'ESTENSORE

Giuseppe Rotondo

IL PRESIDENTE

Vincenzo Lopilato

IL SEGRETARIO