



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso RG n. 4780 del 2008, proposto dal sig. PICCIONE Pietro, rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Brucoli, con domicilio eletto presso lo studio dello stesso in Roma, via Montello, 30;

contro

- il COMUNE di ROMA (ora ROMA CAPITALE), in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Pier Ludovico Patriarca, con lo stesso elettivamente domiciliato in Roma, presso gli Uffici dell'Avvocatura Capitolina, in via Tempio di Giove, 21;
- la REGIONE LAZIO, in persona del Presidente della Giunta regionale p.t., n.c.;

per l'annullamento

della deliberazione di C.C. di Roma n. 18 del 12 febbraio 2008, pubblicata nel BURL del 14.3.2008 di approvazione del Nuovo PRG del Comune di Roma, adottato con deliberazione C.C. n. 33/2003, nella parte in cui ha reiterato il vincolo espropriativo di destinazione a servizio pubblico (verde pubblico) dell'area del

ricorrente nonché di ogni altro atto precedente o successivo o comunque connesso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Roma (ora Roma Capitale);

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 maggio 2012 il Cons. Mariangela Caminiti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il ricorrente è proprietario, unitamente ad altri soggetti, di un immobile costituito da fabbricato e terreni, sito in Roma distinto in Catasto al Foglio 562, particelle 572 (fabbr), 573 (non oggetto del presente ricorso), nonché delle particelle 1, 2, 3, 245, 246, 247, 248, 249, 336, 342, 343, 344, 474, 477, 478, 574, 878, di circa mq.6.000 e situate nel territorio del Municipio II, in località Ponte Salario, adiacente alla tangenziale est, la zona residenziale Prato della Signora e restante proprietà.

Tali terreni - descritti come spazi aperti, degradati, con vegetazione spontanea e discariche abusive - in virtù delle delibere n. 614 del 18.12.1962 e n. 519 del 6.2.1963 del C. C. sono stati destinati a zona N verde pubblico e, quindi, assoggettati ad esproprio. Con l'approvazione definitiva del PRG mediante il DPR 16.12.1965 ai terreni destinati a verde pubblico è stata introdotto il vincolo di inedificabilità assoluta e quello espropriativo, senza alcuna previsione di utilizzazione e/o di indennizzo.

Tale previsione è stata confermata dalle successive varianti intervenute e in particolare dalla variante generale approvata dalla GR Lazio con delibera n. 689 del 1979.

Sostiene il ricorrente che le predette statuizioni sarebbero rimaste ineseguite, perdendo efficacia ai sensi dell'art. 2 della Legge n. 1187 del 1968.

Successivamente la Variante G.M. n. 3622 del 4.6.1990, approvata con delibera G.R. 17.5.2002, n. 596 relativa a "Variante al PRG per il reperimento di aree per servizi e verde pubblico" ha riproposto i vincoli già decaduti, stabiliti dal PRG, senza alcuna motivazione né previsione di indennizzo.

Scaduto nuovamente il vincolo gravante sull'area in oggetto, la delibera C.C. n.33 del 19 e 20.3.2003 (di adozione del NPRG) ha riproposto il vincolo a verde pubblico, mai attuato, (Elaborato 3 foglio 11), inserendo nel "Sistema dei servizi e delle infrastrutture con destinazione a Verde Pubblico e servizi pubblici di livello locale" e soggetto ad esproprio, senza alcuna possibilità di utilizzo da parte dei privati.

A tale previsione è seguita la proposizione di specifica osservazione, accolta in parte per le part.lle 572 e 573, disponendo in adesione alla richiesta presentata, per tutte le part.lle, il cambio di destinazione da "verde pubblico" a quella di "verde privato e attrezzato", ma immotivatamente e illogicamente non sarebbe stata modificata la restante parte del terreno di circa mq 5000, che è rimasta destinata a verde pubblico e vincolato all'acquisizione pubblica con esproprio e non oggetto neppure di cessione compensativa.

La deliberazione di C.C. n.18 del 12 febbraio 2008, di approvazione del nuovo PRG di Roma, ha confermato il vincolo espropriativo ("verde pubblico") per tutte le aree già previste pubbliche dal precedente PRG e successive varianti, senza alcuna diversa utilizzazione da parte della proprietà e senza previsione di indennizzo.

Tale delibera - secondo il sig. Piccione - sarebbe illegittima e, pertanto, ha chiesto l'annullamento per i seguenti motivi:

1) *Violazione dell'art.2 legge n. 1187 del 1968 e degli artt. 7, 2, 3, 4 della Legge n. 1150 del 1942 e dei principi generali in materia. Violazione e falsa applicazione dell'art.9 e 39 del TU in materia di espropriazione. Violazione dell'art.42 Cost. e dei principi vigenti in materia. Violazione della L.U. per carenza della relazione finanziaria e della copertura finanziaria, per la mancata previsione di alcun indennizzo in presenza di vincoli non temporalmente determinati. Eccesso di potere: l'area è oggetto di vincolo quarantennale di destinazione ad esproprio (dal 1962 ad oggi), ma non vi sarebbe stato alcun minimo di attività preordinata all'espropriazione e senza la possibile determinazione di un possibile indennizzo. Inoltre, ai sensi dell'art. 2 della legge n.1187 del 1968, detti vincoli avrebbero perso efficacia per decorso del termine quinquennale in mancanza di approvazione e autorizzazione dei piani di lottizzazione convenzionata e per la mancata dichiarazione di p.u. dell'opera, ai sensi dell'art. 9 del TU espropri. Qualora si volesse ritenere possibile la reiterazione del vincolo preordinato all'esproprio (ormai di durata quarantennale senza previsione di indennizzo) il provvedimento impugnato sarebbe illegittimo perché privo di adeguata e specifica motivazione in ordine alla persistente attualità dei pubblici interessi che avevano determinato in origine l'imposizione dei vincoli espropriativi; inoltre sarebbe contraddittoria in relazione agli elaborati di corredo (El. Desc. Centralità e funzioni Tav. D5), che dispongono che le aree non sono interessate a nessuna centralità di pianificazione, definita o da definire, e non interessata a nessuna funzione pubblica né privata.*

2) *Violazione dell'art.10 della L.U n. 1150/1942 e dei principi generali in materia di pianificazione. Eccesso di potere sotto il profilo del difetto di motivazione. Sviamiento: dalla delibera e dalla relazione tecnica al PRG emergerebbe che il Comune riadattando i*

vincoli scaduti in funzione meramente conservativa, non avrebbe motivato le ragioni di ciò, penalizzando così la proprietà.

3) *Violazione e falsa applicazione dell'art.17 della Legge n. 765 del 1967 nonché del DM n. 1444 del 1968. Eccesso di potere per sviamento. Difetto dei presupposti. Carenza di istruttoria, di motivazione. Contraddittorietà:* la destinazione a servizio pubblico sarebbe stata confermata per l'area in questione prescindendo dall'articolazione del territorio comunale in zone territoriali omogenee e prescindendo dalle indicazioni quantitative di cui al DM n. 1444/1968, per finalità estranee a quelle proprie della pianificazione urbanistica.

Si è costituita in giudizio Roma Capitale (già Comune di Roma) per resistere al ricorso e ha depositato articolata e documentata memoria difensiva, formulando argomentate eccezioni e deduzioni in rito e in merito.

In prossimità dell'udienza pubblica parte ricorrente ha replicato alle contestazioni dell'Amministrazione comunale, ulteriormente argomentando sulla propria posizione difensiva. E la difesa capitolina ha confermato la linea difensiva, ribadendo tra l'altro che le argomentazioni del ricorrente sarebbero fondate su un presupposto errato, tenuto conto della natura non espropriativa della destinazione N del terreno.

Alla pubblica udienza del 10 maggio 2012 la causa è stata introitata per la decisione.

2. Nel merito il ricorso presenta profili di infondatezza per le ragioni di seguito riportate.

2.1. Con il primo e secondo motivo – che per profili di economia processuale possono essere esaminati congiuntamente, attesa la diretta connessione - parte ricorrente, come meglio esposto in fatto, censura la destinazione della parte di terreno in questione a “Verde pubblico e servizi pubblici di livello locale” (vincolato all'acquisizione pubblica mediante esproprio), in quanto asseritamente

disposta in violazione dei principi concernenti la reiterazione dei vincoli e la perdita di efficacia degli stessi (ex art.2 l.n. 1187/1968 e art.9 TU espropri) – principi confermati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 179 del 1999 nel senso della decadenza dopo 5 anni, non prorogabili, per i vincoli di natura espropriativa su aree private senza previsione di indennizzo - e in particolare per la carenza della motivazione riguardo le ragioni della scelta di riadattare i vincoli scaduti in funzione meramente conservativa, penalizzando la proprietà, senza la previsione di un indennizzo.

2.2. Al riguardo, la difesa capitolina contrasta tali considerazioni partendo proprio dalla sentenza della Corte costituzionale n. 179 del 1999, richiamata a sostegno del proprio ragionamento da parte ricorrente. Secondo il Comune già nella stessa decisione del Giudice delle leggi è precisato che *“... sono al di fuori dello schema ablatorio-espropriativo con le connesse garanzie costituzionali (e quindi non necessariamente con l’alternativa di indennizzo o di durata predefinita) i vincoli che importano una destinazione (anche di contenuto specifico) realizzabile ad iniziativa privata o promiscua pubblico-privata che non comportino necessariamente espropriazione o interventi ad esclusiva iniziativa pubblica e quindi siano attuabili anche dal soggetto privato e senza necessità di previa ablazione del bene”*.

Inoltre, la difesa capitolina - evidenziando come anche nella previgente regolamentazione urbanistica per la destinazione N era esclusa la presenza di un vincolo di natura espropriativa, ammettendo la destinazione del verde pubblico attrezzato parzialmente edificabile - richiama le riflessioni della giurisprudenza sul punto che confermano la natura conformativa e non espropriativa della destinazione a verde, escludendo l’indennizzo e i limiti della reiterazione della previsione.

2.3. A tale proposito, secondo il Collegio occorre muovere proprio da tali considerazioni che trovano conferma anche nella recente sentenza del Consiglio di

Stato 30 luglio 2012, n. 4321, con la quale è stata specificamente esaminata la questione della reiterazione delle destinazioni N nel PRG di Roma, rilevando che :

- “il carattere conformativo dei vincoli non dipende dalla collocazione in una specifica categoria di strumenti urbanistici, ma soltanto dai requisiti oggettivi, di natura e struttura, dei vincoli stessi, ricorrendo in particolare tale carattere ove siano inquadrabili nella 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 ed in ragione delle sue caratteristiche intrinseche o del rapporto, per lo più spaziale, con un’opera pubblica; di contro il vincolo, se incide su beni determinati, in funzione non già di una generale destinazione di zona, ma della localizzazione di un’opera pubblica, la cui realizzazione non può coesistere con la proprietà privata, deve essere qualificato come preordinato alla relativa espropriazione (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 23 luglio 2009, nr. 4662; id., 23 settembre 2008, nr. 4606)”;

- “con riferimento alla destinazione a zona N (“verde pubblico attrezzato”) stabilita dal previgente strumento urbanistico, sulla scorta del consolidato indirizzo della Sezione può convenirsi con l’avviso di parte appellante secondo cui questa aveva natura conformativa e non comportava un vincolo preordinato all’esproprio, in quanto non comportava né l’ablazione dei suoli né il sostanziale svuotamento dei diritti dominicali di natura privata insistenti su di essi; infatti, detta disciplina previgente consentiva significativi e consistenti interventi edificatori, sia pure limitati a particolari tipologie di opere (p.es. impianti sportivi) e previa predisposizione di piani particolareggiati, allo scopo di assicurare la coerenza dell’edificazione privata con la generale “zonizzazione” intesa al perseguimento di obiettivi di interesse pubblico: ciò che, in ragione di quanto più sopra precisato, è sufficiente per escludere che potesse trattarsi di vincoli espropriativi (cfr. Cons.

Stato, sez. V, 13 aprile 2012, nr. 2116; Cons. Stato, sez. IV, 19 gennaio 2012, nr. 244; id., 13 luglio 2011, nr. 4242; id., 3 dicembre 2010, nr. 8531; id., 12 maggio 2010, nr. 2843; id., 12 maggio 2010, nr. 2159”;

- “qualche dubbio può sorgere invece in ordine alla disciplina urbanistica impressa ai medesimi suoli dal Nuovo P.R.G., laddove è dato cogliere nelle prescrizioni di piano una tendenza ad ampliare e consolidare gli obiettivi pubblicistici cui le aree de quibus risultano asservite, con correlativo intensificarsi delle previsioni vincolistiche e dell’incidenza della mano pubblica a scapito della proprietà privata. Ciò è dato evincere soprattutto dalla disciplina generale dei “servizi pubblici” contenuta nell’art. 83 delle N.T.A., il quale, con disposizioni applicabili tanto alle aree destinate a “servizi pubblici di livello urbano” (art. 84) quanto a quelle destinate a “verde pubblico” (art. 85), prevede fra l’altro:

- che “...Le aree su cui tali servizi non siano già stati realizzati e che non siano già di proprietà di Enti pubblici, o comunque istituzionalmente preposti alla realizzazione e/o gestione dei servizi di cui al comma 1, sono preordinate alla acquisizione pubblica da parte del Comune o di altri soggetti qualificabili quali beneficiari o promotori dell’esproprio, ai sensi dell’art. 3, comma 1, lett. c) e d), del DPR n. 327/2001” (comma 2);

- che “...Gli immobili privati esistenti, non adibiti a servizi pubblici, ma a funzioni assimilabili alle destinazioni d’uso di cui agli articoli 84 e 85, possono rimanere di proprietà privata, purché ne sia garantito l’uso pubblico tramite convenzione con il Comune o con altri Enti pubblici competenti” (comma 4);

- che “...Le aree di cui al comma 2 sono acquisite tramite espropriazione per pubblica utilità, ai sensi del DPR n. 327/2001, ovvero, nei casi e con le modalità espressamente previste dall’art. 22, mediante cessione compensativa” (comma 5).

Tuttavia, il fatto che le previsioni del Nuovo P.R.G. capitolino comportino l’introduzione di vincoli di natura espropriativa non modifica le conclusioni dianzi

anticipate in ordine all'infondatezza delle censure articolate in primo grado dalla società ricorrente: infatti, alla luce di quanto si è più sopra rilevato circa il carattere non espropriativo della precedente disciplina urbanistica, è evidente che ci si trova in presenza non di reiterazione di vincoli espropriativi, ma al più di previsioni espropriative ex novo introdotte (o, se si vuole, di trasformazione in espropriativa di una precedente destinazione conformativa), con la conseguente non invocabilità del principio che impone all'Amministrazione un onere motivazionale particolarmente intenso, applicandosi – al contrario – i comuni principi in ragione dei quali a sostegno delle scelte pianificatorie del Comune non è richiesta, salvi i casi di sussistenza di aspettative giuridiche qualificate in capo ai privati interessati, una motivazione specifica ed estesa, e le ragioni delle scelte adottate possono ricavarsi dai principi generali che ispirano lo strumento urbanistico (cfr. *ex plurimis* Cons. Stato, sez. IV, 4 aprile 2011, n. 2104; id., 9 dicembre 2010, nr. 8682; id., 4 maggio 2010, nr. 2545; id., 29 dicembre 2009, nr. 9006)”.

2.4. Ad avviso del Collegio tali considerazioni sono pienamente condivisibili, in quanto, tra l'altro, tengono conto le peculiarità della disciplina risultante dagli artt. 83 e 85 delle N.T.A., ma anche il contesto pianificatorio sistematico in cui si inseriscono le previsioni in questione.

Quanto poi all'ulteriore profilo di illegittimità dedotto riguardo l'omessa previsione di un indennizzo, alla stregua da quanto stabilito dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 179/1999 per il caso di reiterazione dei vincoli espropriativi scaduti, si fa presente che anche queste considerazioni appaiono infondate in quanto:

a) nel caso di specie, tenuto conto delle precedenti argomentazioni, non ci si trova di fronte a un fenomeno di reiterazione di vincolo tecnicamente inteso, per quanto attiene al rapporto tra la previsione attuale e quella del previgente PRG;

b) sotto un profilo più generale riveste carattere assorbente il principio stabilito dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nella sentenza n. 7/2007, secondo cui *“nel quadro normativo vigente, dunque, continua a sussistere il principio per il quale gli atti dei procedimenti di adozione e di approvazione di uno strumento urbanistico, contenente un vincolo preordinato all'esproprio, non devono prevedere la spettanza di un indennizzo, fermo restando il diritto del proprietario di ottenere - in presenza dei relativi presupposti - l'indennità commisurata all'entità del danno effettivamente prodotto”*.

Ne consegue che le censure di cui al primo e secondo motivo devono essere disattese perché infondate.

3. Con il terzo mezzo di impugnazione il ricorrente lamenta la violazione della normativa in materia di standard urbanistici e la mancata specifica motivazione delle ragioni giustificative della previsione urbanistica adottata nonché la contraddittorietà rispetto ai precedenti vincoli decaduti.

Anche tali censure non appaiono fondate.

Nella specie, occorre osservare che la reiterazione della destinazione del terreno è avvenuta per adeguamento a standard di legge e la tecnica pianificatoria adottata, consistente in una reiterazione “in blocco” delle previgenti destinazioni N di PRG è stata indicata espressamente nella Relazione al Nuovo Piano tenuto conto della “perdurante constatata insufficienza delle aree destinate a standard”: in tal senso non si evince l'asserita disparità di trattamento e contraddittorietà atteso che proprio dalla constatata e verificata insufficienza delle aree destinate a standard, con la conferma della reiterazione in blocco del vincolo, si può confermare al contrario la parità di trattamento che hanno tutti i destinatari dei precedenti vincoli decaduti.

Va altresì precisato che la perdurante constatata insufficienza delle aree destinate a standard, così come affermata nella relazione al NPRG, costituisce una previsione non derogabile, in sede amministrativa e rappresenta la sussistenza di un attuale

specifico interesse pubblico (cfr. Cons. Stato, Ad. Plenaria , cit. n. 7 del 2007), che induce ad escludere profili di illegittimità censurati, potendosi ritenere quali adeguate ragioni a corredo della motivazione.

Ciò posto il Collegio ritiene che tali censure siano infondate e debbano essere respinte tenuto conto che in materia di pianificazione urbanistica è opinione comune della giurisprudenza ritenere che sia sufficiente la congruenza delle scelte con le linee di sviluppo illustrate nella relazione tecnica. Infatti, in tali casi l'onere motivazionale degli strumenti di piano è notoriamente attenuato e si risolve nella mera congruità con le direttrici di sviluppo del territorio esposte nella relazione tecnica o più in generale nei documenti che accompagnano la predisposizione del piano stesso (cfr, da ultimo, T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 19 luglio 2011, n. 1088).

Nella specie, il Collegio rileva che la prospettazione difensiva dell'Amministrazione resistente trova favorevole considerazione, alla luce delle circostanziate e approfondite valutazioni sul tema contenute nel 7 e 8 cap. della Relazione al NPRG sulle ragioni poste a base del dimensionamento degli standards nonché nel cap. 2 della Relazione sulle controdeduzioni, allegate in atti e argomentate dallo stesso Comune.

4. Alla luce delle considerazioni che precedono il Collegio ritiene che il ricorso sia infondato e debba essere respinto.

5. Sussistono gravi ed eccezionali motivi - legati alla particolarità della vicenda e delle questioni trattate - per compensare le spese di giudizio tra le parti in causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Dispone la compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

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

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio del giorno 10 maggio e 19 settembre 2012 con l'intervento dei magistrati:

Eduardo Pugliese, Presidente

Antonio Vinciguerra, Consigliere

Mariangela Caminiti, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 29/11/2012

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)