

*Prof. Paolo Urbani*  
*Ordinario di Diritto Amministrativo*

**Oggetto: Qualificazione come conformativo di un vincolo a verde pubblico e determinazione del valore di esproprio.**

Mi si chiede parere circa la qualificazione come conformativo di un vincolo a verde pubblico imposto dal PRG di Pescara e il criterio per la determinazione del valore di esproprio del terreno gravato da tale previsione urbanistica.

*Considerazioni generali*

Il verde pubblico rappresenta uno dei cd. *standards* urbanistici che, nella pianificazione generale, attengono ai rapporti massimi tra spazi edificabili e spazi riservati all'utilizzazione per scopi pubblici e sociali.

La scelta urbanistica dichiaratamente destinata a tutelare l'ambiente, anche quando si risolve nell'imprimere ad un

area il connotato di verde pubblico, non necessita di una motivazione particolarmente ampia, avuto riguardo il valore costituzionale, ai sensi dell'art. 9 della Costituzione della tutela dell'ambiente (Cons. Stato, sez. IV, n. 420, 2001) perseguendo il fine di migliore vivibilità e, quindi, garantendo quindi il miglior equilibrio tra l'uomo e l'ambiente. (Tar Basilicata, n. 705, 2001). La destinazione a verde pubblico può pertanto essere anche legittimo strumento di realizzazione della protezione dell'ambiente in chiave urbanistica allorchè il fine sia quello di impedire l'ulteriore uso residenziale di una zona di particolare pregio paesistico (Tar Lazio, sez. I, n. 1652, 1999) con potenziale pregiudizio della vivibilità della zona.

#### *Natura del vincolo*

Per giurisprudenza consolidata (*ex multis* T.A.R. Lazio Roma, sez. II, 09 settembre 2005 , n. 6786 ) per aree destinate a verde, pur importando l'inedificabilità dell'area, "non hanno natura di vincolo ablatorio o di vincolo tale da svuotare di contenuto il diritto di proprietà rendendolo totalmente inutilizzabile, ma rientrano nell'ambito della normale conformazione della proprietà privata (c.d. "zonizzazione", ovvero espressione del potere di pianificazione del territorio, teso a programmarne l'ordinato sviluppo), così che la relativa prescrizione non è indennizzabile, nè è soggetta al limite temporale d'efficacia di cinque anni di cui all'art. 2 della L. 19 novembre 1968 n.

1187" (T.A.R. Lombardia Milano, sez. II, 8 ottobre 2004, n. 5509). Ciò a condizione che si tratti di previsioni che, pur limitative della proprietà, nondimeno consentano un qualche proficuo utilizzo dell'area, anche attraverso l'iniziativa privata (sul punto, cfr. Cons. Stato, Sez. IV, sent. 28 febbraio 2005 n. 693, T.A.R. Puglia Lecce sez. I, 25 gennaio 2007 n. 161).

Pertanto la destinazione di un'area privata a verde pubblico "attrezzato" non determina quella completa ed irrimediabile perdita di una qualunque *utilitas* nella quale può individuarsi l'imposizione di un vincolo di carattere sostanzialmente espropriativo.

La destinazione a verde pubblico attrezzato di un'area non determina, infatti, uno svuotamento del contenuto del diritto dominicale ed una limitazione del godimento dello stesso tale da renderlo assolutamente inutilizzabile rispetto alla sua destinazione naturale, non diminuendone in modo significativo il suo intrinseco valore di scambio (T.A.R. Puglia-Lecce, sez. I, 12 maggio 2006, n. 2580).

Pertanto, tale destinazione non ha natura espropriativa, come tale sottoposta a decadenza, né obbligo di indennizzo costituendo espressione della potestà conformativa del pianificatore, avente validità a tempo indeterminato (Cons. Stato, Sez. IV, n. 2718/2005) posto che il vincolo qui in esame consente la realizzazione di manufatti e l'esercizio di attività economiche (chioschi, parco giochi, attività

sportive) alla cui realizzazione può provvedersi anche a mezzo di iniziativa privata e, pertanto, non determina quella totale sottrazione alla naturale vocazione edificatoria da parte del soggetto proprietario che, al contrario, caratterizza il vincolo presidiato dalla previsione di decadenza di cui all'art. 2 della legge n. 1187 del 1968. E' tuttavia da ritenere che nel caso in cui la disciplina urbanistica escluda in modo assoluto che nella zone destinate a "verde pubblico" siano possibili, anche parzialmente, iniziative da parte del privato proprietario dell'area, detto vincolo potrà essere qualificato come preordinato all'espropriazione o comunque tale da sottrarre sostanzialmente l'area medesima alla naturale vocazione edificatoria e, come tale, soggetto a decadenza ex art. 2 legge n. 1187 del 1968.

In coerenza con quanto sin qui affermato è pacifico che in capo al privato debba residuare una scelta, dal momento che, come si dirà (*infra*), la Corte Costituzionale (sent. 179/1999) e il Consiglio di Stato ( sez. IV, decisione n. 745/2004) hanno escluso la caratteristica di ablatorietà del diritto dominicale a quel vincolo che consenta al privato di trarre un'*utilitas* (suscettibile di valutazione economica) in condizioni di libero mercato. Le disposizioni del piano per non essere sostanzialmente espropriative, devono consentire una scelta al privato, ma si aggiunge che deve esservi una concreta *utilitas* economica discendente dalla scelta di avviare l'iniziativa edificatoria, come è confermato

*Via Giuseppe marchi 3 00161 Roma*  
*Tel 068603496*  
*3488741323*  
*paolourbani@tin.it*

dal fatto che dall'eventuale alienazione dei beni il proprietario deve poter ricavare analoga convenienza.

*Giurisprudenza Costituzionale e CEDU*

Il nodo centrale della questione è quindi la possibilità residua in capo al privato di utilizzo del bene.

La Corte costituzionale nella sentenza 179 del 1999 ha rilevato come, coerentemente con le precedenti pronunce n. 55 e 56 del 1968, non hanno natura ablatoria quei vincoli urbanistici che importano una destinazione (anche di contenuto specifico) realizzabile ad iniziativa privata o promiscua pubblico-privata; "ciò può essere il risultato di una scelta di politica programmatica tutte le volte che gli obiettivi di interesse generale, di dotare il territorio di attrezzature e servizi, siano ritenuti realizzabili (e come tali specificatamente compresi nelle previsioni pianificatorie) anche attraverso l'iniziativa economica privata - pur se accompagnati da strumenti di convenzionamento.

Si fa riferimento, ad esempio, ai parcheggi, impianti sportivi, mercati e complessi per la distribuzione commerciale, edifici per iniziative di cura e sanitarie o per altre utilizzazioni quali zone artigianali o industriali o residenziali; in breve, a tutte quelle iniziative suscettibili di operare in libero regime di economia di mercato". In breve, l'iniziativa del Comune di Pescara finalizzata all'apposizione di un vincolo a verde pubblico attrezzato sull'area

individuata non costituisce un vincolo ablatorio dal momento che il contenuto del vincolo ben può essere realizzato dal privato proprietario, utilizzando anche forme di convenzionamento.

Va precisato che la situazione comunque particolarmente svantaggiosa in cui si viene a trovare il proprietario di un lotto vincolato a verde pubblico induce a ritenere che incombe sugli amministratori una particolare cautela nella imposizione del vincolo, pertanto la discrezionalità dell'ente programmatico incontra precisi limiti imposti dalla ragionevole previsione della realizzabilità degli interventi ammissibili. Acclarato ciò, si deve affrontare ora l'avventualità dell'inerzia del privato proprietario.

In questo caso l'Amministrazione, qualora permanga l'intenzione di realizzare le attività ammesse, dovrebbe procedere all'esproprio dell'area previa dichiarazione di pubblica utilità liquidando al privato proprietario la somma corrispondente al valore del bene ovvero altra utilità dotata della medesima valenza economica (al riguardo la Corte Costituzionale nella sentenza in parola esplicitamente ammette la possibilità che l'indennità di esproprio possa avvenire anche "mediante offerta ed assegnazione di altre aree idonee alle esigenze del soggetto che ha diritto ad un ristoro (v., come esempio di misura sostitutiva di indennità, art. 30, primo e secondo comma, della legge 28 febbraio 1985, n. 47), **ovvero mediante altri sistemi compensativi che non penalizzino i soggetti**

*Via Giuseppe Marchi 3 00161 Roma  
Tel 068603496  
3488741323  
paolourbani@tin.it*

**interessati dalle scelte urbanistiche che incidono su beni determinati”).**

Avuto riguardo delle attività assentite dalle NTA all’art. 50 ed in particolar modo comma 9 lett. a) pare possa sostenersi che il ventaglio di attività realizzabili dal privato sia sufficientemente articolato da consentirgli un ritorno economico accettabile e tale da considerare il diritto di proprietà non totalmente svilito nel proprio contenuto e quindi, come si diceva poc’anzi, coerente con il dettato costituzionale.

*Quantum dell’esproprio*

Qualora l’Amministrazione optasse per l’indennità monetaria il valore cui fare riferimento è il valore venale del bene. Tale assunto è sostenuto da recenti pronunce della Corte Costituzionale (n. 348 del 2007) nonché della Corte EDU che ha più volte sanzionato l’Italia per l’insoddisfacente meccanismo di calcolo indennitario(per tutti causa Scordino e altri c. Italia).

E’ appena il caso di rilevare che ancorchè trattasi di vincolo conformativo, nel caso in cui si dovesse procedere ad esproprio, l’indennizzo è al valore venale.

*Strumenti compensativi attuabili attraverso l'accordo ex art. 11 241/90*

Il novellato art.11 della 241/90 prevede che l'accordo sostitutivo di provvedimento non sia più astretto ai soli casi previsti dalla legge bensì trova ora generale applicazione. L'istituto della compensazione è pertanto previsto da una disposizione di legge statale che legittima il ricorso alla compensazione urbanistica.

In alternativa all'esproprio si potrebbe ricorrere all'istituto della compensazione.

L'Amministrazione potrebbe agire sul piano del riconoscimento di diritti edificatori da spendere in altra area del territorio comunale ovvero potrebbe procedere con la cessione al privato di aree (edificabili) in altra zona avvalendosi di strumenti compensativi.

Il privato dovrebbe cedere le aree sottoposte a vincolo a verde pubblico all'Amministrazione che attribuirebbe a quest'ultimo nell'alveo di un accordo di scambio, diritti edificatori indicando le aree ove tali diritti possano atterrare. In breve l'Amministrazione riconosce all'area sottoposta a vincolo un indice virtuale di edificabilità i cui volumi risultanti possono essere realizzati ovvero trasferiti altrove. Tuttavia, l'indice di edificabilità virtuale assegnato all'area dal piano (previa variante) non dovrebbe prescindere dal calcolo del valore venale del bene su cui parametrare i diritti edificatori a compensazione.

*Via Giuseppe marchi 3 00161 Roma  
Tel 068603496  
3488741323  
paolourbani@tin.it*

Va osservato sul punto che non si tratta di diritti edificatori liberamente spendibili nel tempo e privi di area di atterraggio poiché il meccanismo oggetto di variante al piano dovrebbe prevedere che quei volumi debbano necessariamente atterrare in aree *ad hoc*, per esempio in aree di comparto.

### *Conclusioni*

Alla luce delle NTA del PRG di Pescara il vincolo in questione, residuando al privato un margine di utilizzabilità e sfruttamento del bene, è da intendersi conformativo della proprietà e non preordinato all'esproprio.

Da ciò discende che il vincolo non è soggetto a decadenza e pertanto è posto a tempo indeterminato per tutta la durata dello strumento urbanistico.

Tuttavia, è nell'interesse sia del privato che dell'Amministrazione procedente che il terreno gravato da vincolo ospiti le attività di cui alle NTA – sottozona F1- tali da garantire fruibilità del bene alla collettività e realizzare il miglioramento della vivibilità dei centri urbani cui il verde pubblico, tra le altre finalità, è preposto.

Si presentano a seconda delle soluzioni adottate 3 scenari:

- 1) acquisizione dell'area attraverso esproprio da parte della P.A.
- 2) Compensazione attraverso concessione di diritti edificatori o altre aree edificabili e acquisizione gratuita dell'area da parte della P.A.

3) Procedimento di evidenza pubblica mediante il quale la P.A. assegna a terzi la gestione dell'area e delle opere mantenendo al proprietà dell'area.

Nel primo caso procede all'esproprio autoritativo dell'area corrispondendo un ammontare in termini monetari;

Nel secondo caso l'Amministrazione concorda l'acquisizione delle aree attraverso lo strumento negoziale; nel terzo caso l'Amministrazione a seguito di apposita procedura di evidenza pubblica assegna al vincitore della gara la gestione dei beni mantenendo la proprietà dei suoli e dei manufatti su di essi insistenti. Gli strumenti a ciò preposti potranno essere oggetto di un futuro approfondimento.

Nelle su esposte considerazioni il parere richiestomi.

Prof. Paolo Urbani

*Via Giuseppe marchi 3 00161 Roma  
Tel 068603496  
3488741323  
paolourbani@tin.it*

*Via Giuseppe marchi 3 00161 Roma*  
*Tel 068603496*  
*3488741323*  
*paolourbani@tin.it*