Consiglio di Stato, Sezione IV, 9 dicembre 2015, n. 5582

***Massime**: È ben nota la distinzione tra vincolo preordinato all'esproprio o di inedificabilità e conformazione finalistica del jus aedificandi (cfr., per tutti, Cons. St., VI, 5 giugno 2015 n. 2769), per la quale il primo, donde la sua soggezione ex lege al termine di decadenza, si sostanzia in un regime che svuota il contenuto del diritto di proprietà incidendo sul godimento del bene, tanto da renderlo inutilizzabile rispetto alla sua destinazione naturale, o diminuendone in modo significativo il suo valore di scambio. Per contro la seconda si manifesta, tra l'altro, con previsioni che destinano un'area a verde pubblico attrezzato, sì da conformare la proprietà incidendo su una generalità di beni, in funzione della destinazione dell'intera zona in cui questi ricadono. Ora, anche a seguire la tesi degli appellanti (cfr. memoria del 7 settembre 2015) sul fatto che le tre particelle erano e son rimaste, dal PRG originario alla variante particolare del 1995 ed alla variante del 2000, a verde pubblico, la loro è una mera petizione di principio, anche, anzi soprattutto con riguardo all'invocato art. 25 delle NTA al PRG. Invero, tal censura degli appellanti è al contempo generica e fuorviante, perché l' art. 25 fissa varie misure per le aree a verde pubblico, tutte sì preordinate al reperimento di standard, ma con diversa gradazione della vocazione edificatoria privata. Anche per le stesse aree a verde pubblico, il vincolo conformativo, per vero alquanto più stringente, non azzera né la capacità edificatoria privata («...sono consentite unicamente costruzioni che realizzino... le attrezzature per la sosta e per il gioco dei bambini e chioschi gestiti da privati...»), né tampoco l'attività privata in situ («... tali attrezzature, quando richieste da privati, potranno essere autorizzate mediante autorizzazioni temporanee...»). Ma le tre particelle son state azzonate a SI.E7 (spazi verdi attrezzati) e, com'è noto, quanto riportato nella cartografia di PRG non prevale sulle prescrizioni normative di esso, in quanto l'una ha un mero compito sussidiario ed integrativo delle altre. Ebbene, lo stesso art. 25 sul punto prescrive che «... in tali zone sono ammesse attrezzature sportive di ogni tipo sia coperte che scoperte... (e) ... gli interventi... sono attuati con intervento diretto pur rimanendo a carico del Comune l'obbligo di redarre un piano complessivo di sistemazione dell'intera zona...». È così messo in pratica quel principio, più volte enunciato dalla Sezione (cfr., da ultimo, Cons. St., IV, 6 ottobre 2014 n. 4976), secondo cui la destinazione ad attrezzature ricreative, sportive ed a verde, data dal PRG ad aree di proprietà privata, comporta l'imposizione sulle stesse di un vincolo non espropriativo, bensì soltanto conformativo, funzionale, cioè, all'interesse pubblico generale conseguente alla zonizzazione, che definisce i caratteri generali dell'edificabilità in ciascuna delle zone in cui è suddiviso il territorio comunale.*

FATTO e DIRITTO

1. – I sigg. Luigi ed Ottavio Fantini dichiarano d'esser proprietari di alcune aree site in Montescudo (RN), loc. Trarivi e distinte al NCT fg. 4, partt. 53 e 54 e partt. 48, 177 e 198. I predetti terreni, come poi s'è appurato in esito all'incombente istruttorio disposto dalla Sezione con l'ordinanza n. 3330 del 3 luglio 2015, hanno subito diversi azzonamenti nel tempo, secondo i vari strumenti urbanistici succedutisi in Montescudo.

In particolare, per le partt. 53 e 54, la variante approvata nel 1995 non li riguardò —come accadde d'altronde per le partt. 48, 172 e 198—, ma la variante adottata con la deliberazione del Consiglio comunale n. 37 del 19 maggio 2000 inserì in zona SI.B2 (aree urbane di completamento) la part. 53 ed una piccola porzione della part. 54. Un'altra piccola parte di essa è stata posta in zona SI.C1.03 (aree di nuovo impianto con piano attuativo preventivo), mentre la maggior parte ne è stata posta in zona SA.B1(ambiti di rilievo paesaggistico). Tuttavia, nel corso del procedimento d'approvazione della variante stessa, la Provincia di Rimini chiese al Comune d'integrare la relativa cartografia, con l'individuazione del perimetro del territorio urbanizzato – TU. Il Comune dedusse a tal riserva, con l'esclusione dell'edificio sito all'interno della part. 53 e stralciò l'intera zona SI.B2 adottata, ma la Provincia di Rimini, approvando tal variante (delibera giuntale n. 48 del 19 febbraio 2002), ritenne erronea l'esclusione del citato lotto edificato dal TU perimetrato e dalla zona SI.B2. Tanto perché, a detta della Provincia, era ubicato in adiacenza del PEEP e si trattava d'una porzione del territorio edificato con continuità.

Per quanto concerne poi le partt. 48, 172 e 198, già in vario modo azzonate a verde pubblico nel PRG originario di Montescudo, la variante approvata nel 2002 le inserì in zona SI.E7 (spazi aperti attrezzati a

verde). 2. – Ciò posto, i sigg. Fantini rendono nota l'emanazione della delibera consiliare n. 94 del 9 ottobre 2000, con cui la Provincia di Rimini adottò il PTCP, ove fu disposta l'esclusione delle partt. n. 53 e 54 dal sistema insediativo, pur se esse erano state in varia guisa inserite in zona di completamento del PRG di Montescudo nella versione originaria ed in base alla variante del 2000.

Avverso tal provvedimento e l'approvazione definitiva da parte della Regione Emilia-Romagna i sigg. Fantini insorsero allora innanzi al TAR Bologna, con il ricorso n. 237/2002 RG, deducendo le illegittimità ed erroneità della predetta scelta provinciale. L'adito TAR, con sentenza n. 407 del 31 maggio 2013, ha dichiarato tal ricorso improcedibile per sopravvenuta carenza d'interesse, giacché, come ben evincesi dagli accertamenti svolti nel parallelo giudizio poi deciso dallo stesso Giudice con la sentenza n. 336 del 2 maggio 2013, la variante al PRG di Montescudo approvata con la citata delibera n. 48/2002, aveva inserito in zona SI.B2 non solo l'area pertinenziale dell'edificio ubicato nella part. 53, ma tutta questa ed una porzione della part. 54. Inoltre, un'altra porzione di essa è sita in zona SI.B1 e la restante parte ne è stata azzonata a SI.B2 grazie alla variante al PRG del 2004, mentre nessuna contestazione fu mossa contro tal destinazione a SI.B1.

I sigg. Fantini fanno presente pure d'aver proposto, sempre innanzi al TAR Bologna, il ricorso n. 702/2002 RG, impugnando la predetta delibera n. 48/2002 che approvò la variante del 2000 al PRG di Montescudo e gli atti presupposti. In quella sede, i sigg. Fantini dedussero in punto di diritto quattro articolati gruppi di censure. L'adito TAR, con la citata sentenza n. 336/2013, ha dichiarato improcedibile il motivo sulla destinazione delle partt. 53 e 54 e ha respinto le doglianze inerenti alla destinazione delle partt. 48,172 e 198, essendo soggette a vincoli conformativi e non espropriativi.

3. – Si appellano quindi i sigg. Fantini contro la sentenza n. 407/2013, con il ricorso n. 124/2014 RG in epigrafe, deducendone l'erroneità per non aver considerato: A) – il gravame proposto contro la variante del 2000 anche per quel che riguardò l'azzonamento della porzione della part. 54 a SI.B1 (ambito di rilevo paesaggistico), come evincesi dal 1° motivo del ricorso n. 702/2002 RG, risolto poi con la sentenza n. 336/2013 dallo stesso TAR, lo stesso giorno e con il medesimo Collegio; B) – a causa dell'indebita declaratoria di s.c.i., quanto invece chiarito dagli odierni appellanti con la memoria del 20 aprile 2013 innanzi al TAR sul reale significato dell'azzonamento delle partt. 53 e 54 e sull'illegittimità in parte qua del PTCP, privo in sé d'efficacia prescrittiva.

Anche contro la sentenza n. 336/2013 i sigg. Fantini propongono appello, con il ricorso n. 126/2013 RG in epigrafe, deducendo due articolati gruppi di censure e riproponendo il 5° motivo, ossia la domanda risarcitoria per il danno subito a causa della (pretesa) illegittima zonizzazione, per tutte le particelle considerate, dalla variante del 2000 al PRG di Montescudo.

In entrambi i ricorsi, le Amministrazioni intimate non si sono costituite in giudizio. Alla pubblica udienza dell'8 ottobre 2015, su conforme richiesta del patrono degli appellanti, i due ricorsi in epigrafe sono assunti congiuntamente in decisione dal Collegio. 4. – I due ricorsi in epigrafe, ancorché scaturenti dall'impugnazione di altrettante distinte sentenze, in realtà afferiscono ad un unico contesto oggettivo, ossia la destinazione urbanistica degli immobili degli appellanti, secondo il PRG di Montescudo ed il PTCP della Provincia di Rimini, onde essi son tra loro collegati, tant'è che la Sezione li ha già riuniti con l'ordinanza n. 3330/2015. Per ciò che attiene al ricorso n. 124/2014 RG, con cui si contesta la declaratoria d'improcedibilità per s.c.i. dell'impugnazione del predetto PTCP, giova osservare che quest'ultima prende le mosse dalla disposta esclusione delle partt. n. 53 e 54 dal sistema insediativo regolato dal piano stesso. A ben vedere, però, gli appellanti nulla dicono, anzi sorvolano sulla circostanza, acclarata in esito alla istruttoria disposta dalla Sezione proprio con la ripetuta ordinanza n. 3330/2015, che la variante del 2004 ha assoggettato tutta la part. 53 e la quasi totalità della part. 54 alla destinazione SI.B2 per le aree urbane di

completamento. Tal nuovo assetto, a quanto consta in atti mai revocato in dubbio e sopraggiunto ben prima che il ricorso di primo grado fosse deciso, ha impresso a tali aree un nuovo assetto, assai diverso da quello disciplinato dall'approvazione provinciale della variante al PRG del 2000. Esso infatti ricostituisce per la gran parte la vocazione edificatoria delle partt. 53 e 54, come era addirittura nella previsione originaria del PRG di Montescudo, donde l'evidente superamento, almeno in parte qua, d'ogni eventuale significato negativo, in capo agli appellanti, del PTCP e della differenza di visione tra la Provincia di Rimini ed il Comune di Montescudo. Va dunque confermata la declaratoria di s.c.i. recata dall'appellata sentenza n. 407/2013, appunto grazie all'effetto satisfattivo sia della citata variante del 2004, sia dell'interpretazione resa dal Comune intimato sull'effettivo (ed ora vigente) regime urbanistico di tutti gli immobili attorei e che s'evince dalla relazione istruttoria in risposta a detta ordinanza n. 3330. Ma pure per la restante parte l'impugnata sentenza merita conferma, in particolare sotto un altro, ma non meno significativo aspetto, quello, cioè, dell'omessa considerazione, da parte del TAR, delle questioni sull'azzonamento d'una porzione della part. 54 a SI.B1 (ambito di rilevo paesaggistico). I sigg. Fantini, nel gravame che si sta ora esaminando, richiamano in modo espresso il 1° motivo del ricorso n. 702/2002 RG innanzi al TAR Bologna, come l'hanno trascritto nel ricorso d'appello n. 126/2014 RG e (il Collegio aggiunge) nell'esclusiva dimensione in cui l'hanno devoluto (cfr. pagg. 8/9 di quest'ultimo). Ebbene, in quel motivo non si fa alcun riferimento espresso a tal parziale azzonamento della part. 54, poiché in quella sede i sigg. Fantini dedussero le discrasie tra quanto deciso dalla Provincia di Rimini nell'approvare la variante al PRG di Montescudo e la cartografia colà annessa. 5. – Passando ora alla disamina del citato ricorso n. 126/2014 RG, anch'esso non è meritevole di accoglimento, per le ragioni di cui appresso. Tralasciando il primo motivo d'appello, che corrisponde a quello, ora citato e superato dagli eventi, di cui al ricorso n. 7'2/2002 RG innanzi al TAR, il secondo ha invece per oggetto la destinazione urbanistica delle partt. 48 e 198 (fg. 4) in loc. Trarivi e, rispettivamente, la part. 172 (fg. 11) nel centro storico di Montescudo. Già in primo grado, i sigg. Fantini fecero presente che le prime due particelle, nella loro proprietà per ca. mq 7609, ricaddero in zona SI.E7 (spazi verdi attrezzati), mentre l'ultima, che costituiva il sedime d'un antico fabbricato distrutto per eventi bellici e con superfica di mq 110, fu azzonato tra le aree verdi d'uso pubblico. Il TAR ha escluso che, per tutt'e tre le particelle, si possa realmente parlare di vincoli più o meno illegittimamente reiterati, vigendo per esse destinazione conformative del jus aedificandi, ma gli appellanti contestano l'assimilazione de qua non trovando corrispondenza, a loro dire, nella cartografia di PRG. Sul punto, è ben nota la distinzione tra vincolo preordinato all'esproprio o di inedificabilità e conformazione finalistica del jus aedificandi (cfr., per tutti, Cons. St., VI, 5 giugno 2015 n. 2769), per la quale il primo, donde la sua soggezione ex lege al termine di decadenza, si sostanzia in un regime che svuota il contenuto del diritto di proprietà incidendo sul godimento del bene, tanto da renderlo inutilizzabile rispetto alla sua destinazione naturale, o diminuendone in modo significativo il suo valore di scambio. Per contro la seconda si manifesta, tra l'altro, con previsioni che destinano un'area a verde pubblico attrezzato, sì da conformare la proprietà incidendo su una generalità di beni, in funzione della destinazione dell'intera zona in cui questi ricadono.

Ora, anche a seguire la tesi degli appellanti (cfr. memoria del 7 settembre 2015) sul fatto che le tre particelle erano e son rimaste, dal PRG originario alla variante particolare del 1995 ed alla variante del 2000, a verde pubblico, la loro è una mera petizione di principio, anche, anzi soprattutto con riguardo all'invocato art. 25 delle NTA al PRG.

Invero, tal censura degli appellanti è al contempo generica e fuorviante, perché l' art. 25 fissa varie misure per le aree a verde pubblico, tutte sì preordinate al reperimento di standard, ma con diversa gradazione della vocazione edificatoria privata. Anche per le stesse aree a verde pubblico, il vincolo conformativo, per vero alquanto più stringente, non azzera né la capacità edificatoria privata («...sono consentite unicamente costruzioni che realizzino... le attrezzature per la sosta e per il gioco dei bambini e chioschi gestiti da

privati...»), né tampoco l'attività privata in situ («... tali attrezzature, quando richieste da privati, potranno essere autorizzate mediante autorizzazioni temporanee...»). Ma le tre particelle son state azzonate a SI.E7 (spazi verdi attrezzati) e, com'è noto, quanto riportato nella cartografia di PRG non prevale sulle prescrizioni normative di esso, in quanto l'una ha un mero compito sussidiario ed integrativo delle altre. Ebbene, lo stesso art. 25 sul punto prescrive che «... in tali zone sono ammesse attrezzature sportive di ogni tipo sia coperte che scoperte... (e) ... gli interventi... sono attuati con intervento diretto pur rimanendo a carico del Comune l'obbligo di redarre un piano complessivo di sistemazione dell'intera zona...».

È così messo in pratica quel principio, più volte enunciato dalla Sezione (cfr., da ultimo, Cons. St., IV, 6 ottobre 2014 n. 4976), secondo cui la destinazione ad attrezzature ricreative, sportive ed a verde, data dal PRG ad aree di proprietà privata, comporta l'imposizione sulle stesse di un vincolo non espropriativo, bensì soltanto conformativo, funzionale, cioè, all'interesse pubblico generale conseguente alla zonizzazione, che definisce i caratteri generali dell'edificabilità in ciascuna delle zone in cui è suddiviso il territorio comunale.

5. – I due appelli riuniti vanno perciò respinti, ma nulla si dispone per le spese di giudizio, poiché le Amministrazioni intimate non vi si sono costituite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sez. IV), definitivamente pronunciando sugli appelli (ricorsi nn. 124/2014 RG e 126/2014 RG in epigrafe), li riunisce e li respinge. Nulla per le spese . Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio dell'8 ottobre 2015, con l'intervento dei sigg. Magistrati: Giorgio Giaccardi, Presidente Nicola Russo, Consigliere Fabio Taormina, Consigliere

Andrea Migliozzi, Consigliere Silvestro Maria Russo, Consigliere, Estensore