



DIPARTIMENTO TERRITORIO
DIREZIONE REGIONALE TERRITORIO E URBANISTICA
AREA D2 2B 08 - LEGISLATIVO, CONTENZIOSO E CONFERENZA DI SERVIZI

Prot. n. 168090, ¹/₂₉

Roma, li 16.12.2010

Al Comune di Arce
Ufficio Tecnico
Via Milite Ignoto, n. 19
03032 Arce (FR)

OGGETTO: Parere in merito alla natura del vincolo di destinazione a parcheggio pubblico; decadenza quinquennale e c.d. "zone bianche" – Comune di Arce.

Il Comune di Arce ha chiesto il parere di questa Direzione Regionale in merito alla possibilità di rilasciare un permesso di costruire per la realizzazione di una struttura destinata a locali commerciali ed uffici, da ubicare su un lotto di terreno per il quale il P.R.G., approvato nel 1999, prevede la destinazione a parcheggio pubblico.

Sostiene il Comune che, essendo scaduto il termine quinquennale di efficacia del vincolo di inedificabilità a contenuto espropriativo, l'area andrebbe considerata alla stregua di una cosiddetta "zona bianca" e pertanto ad essa si dovrebbero applicare gli indici di edificabilità previsti dall'art. 9, comma 1, del D.P.R. n. 380/2001, ossia la norma di riferimento per le ipotesi di attività edilizia in assenza di pianificazione urbanistica.

Nell'esaminare il merito della questione, è opportuno ricostruire la situazione partendo dalla destinazione di zona e dal principio della decadenza dei vincoli preordinati all'espropriazione.

Preliminarmente è bene premettere che i vincoli di P.R.G. cui si applica il principio della decadenza quinquennale (sancito dall'art. 9 del D.P.R. n. 327/2001, che sostanzialmente ripropone l'art. 2 della legge n. 1187/1968, ora abrogato dall'art. 58 del T.U. delle espropriazioni) sono solo quelli a contenuto espropriativo. I vincoli a valenza conformativa della proprietà, invece, non sono sottoposti al principio della decadenza quinquennale, ma hanno durata indeterminata come il P.R.G. che li ha imposti e cessano esclusivamente a seguito dell'entrata in vigore di un nuovo P.R.G. o di una sua variante. Pertanto è dalla qualificazione del tipo di vincolo, espropriativo ovvero conformativo, che discende la validità quinquennale del vincolo e la conseguente applicazione, a seguito della sua eventuale decadenza, del regime delle zone bianche ex art. 9 del D.P.R. n. 380/2001.

Come noto, hanno natura espropriativa quei vincoli che incidono su beni determinati con preordinazione all'esproprio o comportano l'inedificabilità assoluta in vista della realizzazione di opere o infrastrutture pubbliche insuscettibili di essere realizzate per effetto dell'iniziativa privata (o anche di tipo promiscuo, ossia pubblico-privata), svuotando in tal modo il contenuto del diritto di proprietà. Solo dunque se il vincolo che nel caso concreto gravava sull'area aveva tali caratteristiche si potrà parlare di decadenza di tale vincolo a seguito del decorso del termine quinquennale con conseguente perdita di regolamentazione urbanistica della zona, da considerare quindi "zona bianca".

Al contrario, per giurisprudenza pacifica (su tutte Corte Costituzionale sent. 179/1999), non hanno natura espropriativa, ma conformativa, i vincoli posti dallo strumento urbanistico che investono intere categorie di beni, i quali vengono pertanto sottoposti senza distinzione ad un particolare regime di appartenenza (c.d. zonizzazione). Hanno altresì tale natura conformativa quelle destinazioni di zona, anche di contenuto specifico (tra le quali la giurisprudenza annovera solitamente il verde pubblico e i parcheggi pubblici), che non precludono l'iniziativa privata o promiscua pubblico-privata, essendo consentita, anche ad iniziativa del proprietario, e senza necessità di previa ablazione del bene, la realizzazione di opere e strutture di "proprietà pubblica" e di "interesse collettivo", visto che tale evenienza esclude la configurabilità di uno svuotamento incisivo del contenuto del diritto di proprietà e non va quindi considerata una limitazione di contenuto espropriativo.

Tanto premesso in linea generale, occorre adesso valutare il carattere del vincolo di destinazione a parcheggio.

Ebbene, la destinazione di un'area a parcheggio può assumere sia la connotazione di un vincolo preespropriativo che quella di previsione conformativa di aree destinate a standard, e cioè di un vincolo conformativo.

La giurisprudenza ha infatti evidenziato che la destinazione a parcheggi pubblici, come del resto quella a verde pubblico cui viene assimilata per analogia di contenuti, viene ricondotta alla categoria dei vincoli conformativi o di quelli preordinati all'espropriazione in relazione al contenuto che concretamente le previsioni urbanistiche vi riconnettono. Ne discende che tale vincolo di destinazione decade con il decorso del termine quinquennale solo se qualificabile come vincolo preordinato all'espropriazione, altrimenti non rimane assoggettato al principio della decadenza ed ha, al contrario, durata indeterminata.

In particolare, *"la previsione di aree pubbliche di parcheggio non esclude necessariamente l'intervento privato e si limita normalmente ad imporre una vocazione specifica ad una determinata porzione di suolo, il cui fine è solo quello di assicurare il corretto equilibrio della trasformazione urbanistica tra volumi edilizi veri e propri ed attività a servizio degli abitanti, senza con ciò comportare necessariamente che debba trattarsi della previsione di un'opera pubblica"* (T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, n. 5/2009). In sostanza, laddove la destinazione a parcheggio integri la previsione degli standard di qualità dell'edificazione e della disciplina urbanistica, cioè sia riconducibile agli standard di cui al D.M. n. 1444/1968, avrà come tale natura conformativa. Se invece tale previsione sia finalizzata alla localizzazione di una vera e propria opera pubblica la cui realizzazione presupponga necessariamente ed esclusivamente l'intervento della pubblica autorità, essa avrà natura di vincolo ablatorio in quanto preordinato all'espropriazione.

Ancora, la giurisprudenza ritiene che *"quando l'Amministrazione disciplina il territorio prevedendo a corredo di un lotto edificabile determinate aree che sono destinate a verde pubblico o parcheggio e questi ultimi integrano la previsione degli standard di qualità dell'edificazione e della disciplina urbanistica*

del terreno medesimo, dette previsioni, se mantenute nel rispetto delle prescrizioni di cui al D.M. n. 1444/68, non solo non incidono sul contenuto del diritto di proprietà limitando lo jus aedificandi, ma, al contrario, lo arricchiscono perché, concorrendo a determinare i concreti indici di fabbricabilità costituiscono i requisiti della qualità del tessuto urbano e della prevista edificabilità dei suoli” (T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, n. 1662/2007).

In linea generale, ad esempio, l’inserimento di suoli nella zona F di uno strumento urbanistico, secondo gli standards indicati dal D.M. n. 1444/1968, è inquadrabile senz’altro nella zonizzazione del territorio in quanto la relativa previsione ha natura di conformazione, essendo diretta a ripartire il territorio in base a criteri generali e predeterminati.

Questa la ricostruzione teorica. Non è pertanto corretto, come fa il Comune, postulare che la destinazione a parcheggio pubblico, quale impressa all’area dal piano regolatore generale del 1999, concreti un vincolo ablatorio.

Il Comune offre scarni elementi sulla questione portata all’esame della scrivente Area, per cui non è possibile in questa sede qualificare con certezza la natura dello specifico vincolo imposto, se conformativo od espropriativo.

Si badi che tuttavia l’orientamento della giurisprudenza sul tema è netto nel ritenere che “l’ipotesi che una destinazione di piano regolatore generale (nel caso in questione la destinazione era a “verde pubblico” che la giurisprudenza, come detto, assimila alla destinazione a parcheggio) esprima un vincolo conformativo costituisce l’evenienza ordinaria; mentre assume carattere di eccezione l’ipotesi inversa, che la destinazione si traduca, cioè, in un vincolo preordinato all’esproprio” (Cass. Civ., sez. I, n. 10343/2005; Cass. Civ., sez. I, n. 2612/2006; Cass. Civ., Sez. Un., n. 173/2001). Infatti, in tema di onere della prova, i giudici amministrativi sono fermi nel richiedere al privato che lamenti la lesione del diritto di proprietà la dimostrazione che la destinazione a parcheggio concreti un vincolo di natura ablatoria e non conformativo; ciò a riprova del fatto che il vincolo di destinazione a parcheggio pubblico non ha ontologicamente carattere espropriativo, ma tale carattere andrà dimostrato di volta in volta a seconda della effettiva incidenza che la relativa previsione urbanistica espliciti sul contenuto del diritto di proprietà.

Va inoltre effettuata un’ulteriore precisazione riguardo l’invocata applicazione del regime delle zone bianche ex art. 9 del D.P.R. n. 380/2001 per il caso in cui dovesse essere dimostrato che il vincolo in questione sia di natura espropriativa, e quindi decaduto per il decorso del termine quinquennale, e non conformativa.

Ebbene, l’applicazione della disciplina ex art. 9 del D.P.R. n. 380/2001 presuppone la carenza assoluta di una disciplina urbanistica della zona. Pertanto non si applicherà il regime previsto dal predetto articolo allorché la zona non sia del tutto sprovvista di una disciplina urbanistica in quanto tale disciplina sia altrimenti desumibile dallo strumento pianificatorio generale, e nelle ipotesi in cui il piano regolatore generale disciplini espressamente le conseguenze dell’inefficacia e della decadenza dei vincoli (C.d.S., sez. IV, n. 6216/2004; C.d.S., sez. V, n. 6071/2003).

In conclusione occorre dire che se si ritenesse di qualificare il vincolo in questione come conformativo della proprietà e quindi di durata indeterminata e pertanto ad oggi ancora attuale, l’intervento prospettato non sarebbe realizzabile. Si richiama l’attenzione sul fatto che questa costituisce l’evenienza ordinaria.

Invece, nel caso eccezionale in cui sia accertata la valenza espropriativa del vincolo, essendo il medesimo decaduto, ove la disciplina urbanistica della zona non sia altrimenti desumibile, si dovrebbe applicare l’art. 9 del D.P.R. n. 380/2001, il quale, al comma I, lett. b), prevede un indice

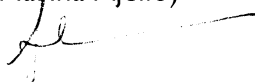
DIPARTIMENTO TERRITORIO
DIREZIONE REGIONALE TERRITORIO E URBANISTICA
AREA D2 2B 08 - LEGISLATIVO, CONTENZIOSO E CONFERENZA DI SERVIZI

di edificabilità pari a 0,03 mc/mq ed in aggiunta, per gli interventi a destinazione produttiva, un indice di copertura non superiore ad 1/10 dell'area di proprietà.

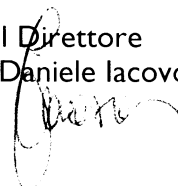
Per considerazioni analoghe sulle c.d. "zone bianche", vedi pareri prot. n. 181486 del 24.11.08 e prot. n. 23219 del 05.06.08 della scrivente Area consultabili sul web, all'indirizzo sotto indicato.

Per ogni ulteriore informazione e aggiornamento in merito, si consiglia di consultare il sito:
<http://www.regione.lazio.it/web2/contents/urbate/pareri.php>

Il Dirigente dell'Area
(Dr. Marina Ajello)



Il Direttore
(Arch. Daniele Iacovone)



L'estensore: SLevante

