



Prot. n. 234245

Roma, li

21/01/2009

Al

Comune di Civitella San Paolo
Servizio Tecnico – Area Urbanistica
Piazza Santa Maria, n. 16
00060 Civitella San Paolo (RM)

OGGETTO: Parere in merito alla decadenza dei vincoli di destinazione imposti dal P.R.G. – Comune di Civitella San Paolo.

Il Comune di Civitella San Paolo ha chiesto il parere di questa Direzione Regionale in merito alla decadenza dei vincoli preordinati all'espropriazione imposti con il Piano Regolatore Comunale. La vicenda che ha dato origine al quesito può essere come di seguito sintetizzata.

Il Piano Regolatore Comunale, approvato con D.G.R. n. 6000 del 10.11.1998, ha inserito un'area su cui insistono due fabbricati di proprietà privata in zona F ("Servizi, Infrastrutture e Impianti tecnologici"), e, in particolare, nella sottozona FI.2, per la quale le N.T.A. (art. 15) stabiliscono che essa include "aree destinate a servizi comuni, quali sede degli uffici comunali, biblioteca, centro polifunzionale".

Riferisce il Comune che, successivamente all'approvazione del P.R.G., l'Amministrazione, inizialmente intenzionata all'acquisto degli immobili suddetti per destinarli a propria sede istituzionale, mutava in seguito tale proposito (con D.C.C. n. 25 del 24.07.2000) e collocava altrove la propria sede municipale. Nell'anno 2001, il complesso costituito dai due immobili e relativa area pertinenziale passava in proprietà di una società immobiliare, la quale attualmente ha presentato un progetto di restauro e risanamento conservativo che prevede la creazione di appartamenti per finalità residenziali.

Posto che la destinazione funzionale che il privato intende conferire agli immobili è incompatibile con quella impressa all'area dal P.R.G., chiede il Comune se la tipizzazione dell'area effettuata dal P.R.G. possa considerarsi quale vincolo preordinato all'espropriazione, e quindi, di conseguenza, decaduto nel 2003 per il decorso del termine quinquennale previsto dall'art. 9 del D.P.R. n. 327/2001 e dall'art. 35 della L.R. n. 38/1999. Se ciò fosse vero, sostiene il Comune, essendo scaduto il termine di efficacia del vincolo a contenuto espropriativo, l'area andrebbe considerata alla stregua di una cosiddetta "zona bianca", ossia sprovvista di pianificazione, e pertanto ad essa si dovrebbero applicare le prescrizioni urbanistiche dettate per la circostante zona B.

Così delineata la ricostruzione delle circostanze di fatto, sul merito della questione si rendono opportune le seguenti considerazioni.

Innanzitutto va premesso che i vincoli di P.R.G. cui si applica il principio della decadenza quinquennale 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. Pertanto è dalla qualificazione del tipo di vincolo, espropriativo ovvero conformativo, che discende l'efficacia quinquennale del vincolo.

In sostanza si tratta di stabilire se la destinazione di zona impressa dal P.R.G. all'area in questione come zona F - sottozona FI.2, nella quale sono ammissibili unicamente le destinazioni funzionali elencate nell'art. 15 delle N.T.A., integri un vincolo di natura espropriativa e, come tale soggetto a decadenza, ovvero un vincolo conformativo, non soggetto invece a decadenza alcuna.

Come noto, hanno natura espropriativa quei vincoli che incidono su beni determinati prefigurandone l'espropriazione o che 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). Pertanto un vincolo è di natura espropriativa quando *"incide su beni determinati in funzione [...] della localizzazione di un'opera pubblica, la cui realizzazione non può coesistere con la proprietà privata"* (C.d.S., sez. IV, n. 4662/2009)

Al contrario, hanno natura conformativa i vincoli posti dallo strumento urbanistico che investono intere categorie di beni, i quali vengono pertanto sottoposti ad un particolare regime di appartenenza (c.d. zonizzazione). Hanno altresì tale natura quelle destinazioni di zona, anche di contenuto specifico, 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.

Ciò detto in linea generale, appare con tutta evidenza che le previsioni dell'art. 15 delle N.T.A. del Comune di Civitella San Paolo hanno natura conformativa.

Nel caso in esame, infatti, nessuna prescrizione delle N.T.A. prevede l'ablazione dell'area e degli immobili ovvero la preclusione dell'attività edilizia privata. Al contrario, le N.T.A. relative alla zona FI si limitano a prevedere le funzioni e le destinazioni dell'area, lasciando il privato proprietario nella condizione di gestire la eventuale trasformazione degli immobili ivi ubicati, sempre comunque nel rispetto delle destinazioni previste dalle norme del piano regolatore. Tale tipo di prescrizione, diretta a regolare concretamente l'attività edilizia imprimendo ad una zona ed agli immobili ivi situati una determinata destinazione (quella a "servizi comuni", appunto), costituisce esercizio della potestà conformativa propria dello strumento urbanistico generale, ed ha pertanto validità a tempo indeterminato.

La zonizzazione urbanistica, infatti, non priva il proprietario delle facoltà di godimento e di utilizzazione del bene, ma si limita a connotare giuridicamente il diritto di proprietà sul bene mediante il contemperamento dello *jus aedificandi* con le ragioni di pubblico interesse. Nella specie, l'inserimento di suoli nella zona F di uno strumento urbanistico è senz'altro inquadrabile nella zonizzazione del territorio e come tale la relativa previsione ha natura di conformazione, essendo diretta a ripartire il territorio in base a criteri generali e predeterminati.

In particolare la giurisprudenza è costante nel ritenere che *"allorché la realizzazione di opere e strutture [...] è consentita pure all'iniziativa del proprietario, va esclusa, ex se, la configurabilità di uno svuotamento incisivo del contenuto del diritto di proprietà, permanendo comunque la utilizzabilità dell'area rispetto alla sua destinazione naturale e non è, quindi, ravvisabile alcun vincolo preordinato all'espropriazione né comportante inedificabilità assoluta né è configurabile un obbligo di nuova tipizzazione"* (C.d.S., sez. IV, n. 2159/2008). Nella medesima sentenza viene espresso anche il principio secondo cui "l'orientamento ormai pacifico della sezione è nel senso che le destinazioni di zona contenute nei piani regolatori non sono soggette a decadenza, in quanto attinenti alla conformazione del diritto di proprietà e quindi estranee alla logica ablatoria e che a tale principio fanno eccezione i soli vincoli

a carattere espropriativo, cioè i vincoli preordinati all'espropriazione dell'area per la realizzazione di un'opera pubblica o di interesse pubblico; hanno, invece, natura espropriativa le sole previsioni vincolistiche che precludono in assoluto l'edificabilità dell'area o che impediscono comunque l'edificazione a iniziativa del privato". Tale assunto emerge con chiarezza dall'esame delle pronunce dei giudici amministrativi, nelle quali destinazioni di zona relative ad aree per attrezzature prescolari e per la scuola dell'obbligo, aree destinate a parco giochi per bambini, a verde pubblico attrezzato, a parcheggi pubblici, aree per attrezzature pubbliche di interesse generale e simili sono sempre ricondotte alla categoria delle destinazioni di zona e quindi considerate come prescrizioni a contenuto conformativo della proprietà, come tali non soggette a decadenza.

Va precisato, inoltre, che l'orientamento della giurisprudenza sul tema è netto nel ritenere che "l'ipotesi che una destinazione di piano regolatore generale 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).

Inoltre occorre dire che la destinazione d'uso impressa con il P.R.G. del Comune di Civitella San Paolo non si esaurisce nella collocazione della sede degli uffici comunali, in quanto le N.T.A. indicano chiaramente anche la realizzazione di una biblioteca e di un centro polifunzionale tra le possibili destinazioni d'uso degli immobili. Il fatto, dunque, che negli immobili in questione non sia stata insediata la sede comunale non significa che sia per ciò solo esaurito il ventaglio delle opzioni disponibili viste sopra e quindi sia vanificata la prescrizione relativa alla sottozona FI.2. Tale previsione, invece, va intesa come meramente esemplificativa, infatti essa recita che la sottozona FI.2 comprende le aree "destinate a servizi comuni, quali sede degli uffici comunali, biblioteca, centro polifunzionale"; laddove è evidente che la disposizione ha voluto suggerire alcune possibili funzioni, e non reca invece un numero chiuso di destinazioni possibili.

In conclusione, l'area in questione non è assoggetta a vincoli preordinati all'esproprio né a vincoli che comportano l'inedificabilità assoluta del suolo, per cui la menzionata destinazione a sottozona FI.2 non ha mai perso efficacia ed è tuttora valida a tutti gli effetti.

Il riferimento, operato dal Comune, all'art. 35 della L.R. n. 38/1999 non è pertanto appropriato, in quanto questo riguarda la decadenza delle "disposizioni concernenti interventi subordinati all'acquisizione pubblica di immobili privati o comportanti vincoli di destinazione e di inedificabilità". Come detto, le disposizioni contenute nell'art. 15 delle N.T.A. non prevedono affatto interventi subordinati all'acquisizione pubblica di immobili privati (visto che le destinazioni sono liberamente realizzabili anche ad iniziativa privata) né comportano inedificabilità dell'area.

Così impostata la questione, risulta superflua ogni considerazione riguardo la disciplina delle "zone bianche". Solo incidentalmente si osserva tuttavia che esse, contrariamente a quanto affermato dal Comune, non acquisiscono la disciplina urbanistica delle zone omogenee circostanti, bensì sono assoggettate al regime di cui all'art. 9 del D.P.R. n. 380/2001.

Per considerazioni analoghe sul tema dei vincoli, vedi parere prot. n. 181486 del 24.11.08 della scrivente Area consultabile 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)

