



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 8787 del 2011, proposto dal sig. Marinacci Pietro, rappresentato e difeso, anche disgiuntamente, dagli avvocati Alessio Petretti e Angelo Pasquale Masucci, con i quali elettivamente domicilia presso lo studio del primo in Roma, via degli Scipioni n. 268/A;

***contro***

Comune di Andria, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe De Candia, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Enzo Augusto in Roma, viale Mazzini n. 73;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce (Sezione Terza), del 24 febbraio 2011, n. 330, resa in forma semplificata;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Andria;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore il Cons. Francesco Guarracino nella camera di consiglio del giorno 8 giugno 2021, svoltasi con modalità telematica ai sensi dell'art. 25 del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, convertito con legge 18 dicembre 2020, n. 176, e udito l'avv. Angelo Pasquale Masucci per la parte appellante;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

Con ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, n.r.g. 754/2010, integrato da motivi aggiunti, il sig. Pietro Marinacci impugnava i provvedimenti con i quali il Comune di Andria aveva respinto l'istanza di permesso di costruire in sanatoria presentata, ai sensi dell'art. 36 del D.P.R. n. 380/2001, per le opere di recinzione, spianamento e livellamento realizzate sul suo fondo in agro di Andria censito in catasto al foglio 32, p.lle 245- 245 - 1896 (ex 246), ingiunto la rimozione delle opere e il ripristino dello stato dei luoghi e, infine, accertato l'inottemperanza a quest'ultimo ordine. Il provvedimento di rigetto dell'istanza di sanatoria, in particolare, era stato motivato a cagione del ritenuto contrasto degli interventi con le previsioni degli artt. 2.8 e 2.16 delle Norme tecniche allegate al P.R.G. di Andria, che destinavano l'area a zona F10 eliporto.

Con sentenza n. 330 del 24 febbraio 2011, resa in forma semplificata, il T.A.R. adito rigettava il ricorso.

Avverso la sentenza di primo grado il ricorrente ha interposto appello, cui ha resistito con memoria il Comune di Andria.

Con ordinanze n. 7071 del 16 novembre 2020 e n. 1849 del 4 marzo 2021, è stato ordinato al Comune di produrre copia integrale delle norme tecniche di esecuzione del P.R.G. in vigore alla data del 1° aprile 2010 concernenti le Zone di uso pubblico (articolo 2.1 e ss.), siccome depositate soltanto in estratto nel corso del giudizio di primo grado.

Il Comune ha eseguito l'incombente istruttorio e illustrato le proprie ragioni con memoria di discussione.

L'appellato ha prodotto note di udienza, ai sensi dell'art. 25 del d.l. ottobre 2020, n. 137, convertito con l. 18 dicembre 2020, n. 176, del D.L. n. 137/2020.

Alla pubblica udienza dell'8 giugno 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

#### DIRITTO

La controversia in esame concerne la natura espropriativa o conformativa della destinazione a zona F10 (eliporto) del fondo su cui l'appellante aveva realizzato, senza titolo edilizio, interventi non comportanti la creazione di nuove volumetrie (recinzione, spianamento e livellamento), per i quali aveva vanamente chiesto al Comune l'accertamento di conformità.

Il giudice di primo grado, investito della questione della legittimità del diniego del permesso in sanatoria e dei provvedimenti ad esso conseguenti, ha respinto la tesi della natura sostanzialmente espropriativa della previsione urbanistica e della consequenziale sua decadenza per decorso del quinquennio.

Il T.A.R. si è richiamato all'indirizzo consolidato per cui deve escludersi il carattere espropriativo del vincolo urbanistico allorché alla realizzazione della prevista opera pubblica possano concorrere anche i privati in regime di economia di mercato e ha osservato che i vincoli contenuti nello strumento urbanistico generale riguardanti un'intera categoria di beni, e non incidenti su beni determinati in funzione di

una localizzazione puntuale dell'opera pubblica, non hanno carattere espropriativo; su tale premessa ha escluso che il vincolo in questione fosse soggetto a decadenza, poiché la disciplina dettata dagli art 2.8 e 2.16 delle norme tecniche di esecuzione del P.R.G. di Andria, oltre a non limitare l'edificazione alla sola mano pubblica, avrebbe riguardato una generalità di beni in funzione di una generale destinazione di zona, senza localizzare l'opera da realizzare, demandata a successiva pianificazione attuativa.

L'appellante ha impugnato la sentenza proponendo un unico motivo di censura con il quale sostiene che il vincolo specifico a eliporto non potrebbe essere razionalmente ricondotto a una generale destinazione di zona e che, per la natura propria dell'opera e perché in questo caso, diversamente da quanto fatto per altre tipizzazioni, le norme del piano non esplicitano che l'iniziativa può essere sia pubblica che privata, sarebbe da escludersi che l'eliporto possa essere opera ad esclusiva iniziativa privata.

L'appello è infondato.

Vero è che le norme tecniche di esecuzione del P.R.G. stabilivano all'art. 2.8, dedicato alle "Zone per servizi di interesse generale F5, F6, F7, F8, F9, F10, F11, F12", che *"In tali zone il PRG si attua attraverso piani particolareggiati di iniziativa pubblica comprendenti ciascuno un'intera zona omogenea"*.

Tuttavia, la disposizione dell'art. 2.1 ("Aree di uso pubblico: generalità"), che dettava regole generali riferite a tutte le zone di uso pubblico previste dello strumento urbanistico, anche per gli interventi in zona F10 stabiliva espressamente che *"se realizzati da privati, dovranno essere preventivamente convenzionati"*.

L'art. 2.1, commi 5 e ss., prevedeva, infatti, che:

*“Per quanto attiene la progettazione dei servizi a cura dell’ente pubblico quali edifici, giardini, piazze, arredo urbano etc., si prescrive che ove possibile questo venga realizzato attraverso concorsi di idee progettuali.*

*Dette zone sono individuate nelle seguenti categorie:*

*F1, F2, F3, F4: zone per servizi di interesse comunale;*

*F5, F6, F8: zone per servizi di interesse generale;*

*F9, F10, F11: zone per la viabilità, le ferrovie, gli autotrasporti e l’eliporto;*

*F7, F12: zone di interesse naturale e per il tempo libero.*

*Detti interventi, se realizzati da privati, dovranno essere preventivamente convenzionati”.*

Inoltre, l’apparente assolutezza della regola dettata dall’art. 2.8, per cui, come detto, nelle zone per servizi di interesse generale F5, F6, F7, F8, F9, F10, F11, F12 *“il PRG si attua attraverso piani particolareggiati di iniziativa pubblica comprendenti ciascuno un’intera zona omogenea”*, trovava contraddizione nella necessità avvertita nelle stesse norme tecniche di specificare, di volta in volta, quando, per ciascuna di quelle zone, l’attuazione dovesse avvenire esclusivamente per mano pubblica e quando no.

Così le norme tecniche stabilivano per la zona F5 che *“In tali zone il piano si attua per intervento urbanistico diretto”* (art. 2.9); lo stesso per la zona F6 (art. 2.10); per la zona F7 che *“L’attuazione del parco e le sue attività dovranno essere regolamentate dai piani particolareggiati e di attuazione di iniziativa pubblica, estesi a ciascun comprensorio individuato nel Piano Regolatore”* (art. 2.11); per le zone F8.1 che *“In tali zone il piano si attua per intervento urbanistico (PL o PP) per iniziativa pubblica o privata”* (art. 2.12); per le zone F8.2 che *“In tali zone il piano si attua per intervento edilizio diretto”* e che *“Per tutte le zone indicate, nel caso di realizzazione di attrezzature degli impianti da parte di privati, i proprietari dovranno cedere al Comune le aree relative alle urbanizzazioni primarie”* (art. 2.13); per le zone F12, destinate alla salvaguardia dell’ambiente naturale, che *“gli interventi consentiti sono esclusivamente*

*quelli tesi a realizzare questa tutela: a questo scopo il PRG si attua per intervento preventivo, esclusivamente a mezzo di Piani Particolareggiati di esecuzione elaborati a cura del Comune” (art. 2.18).*

Una volta acclarato che l’art. 2.8 non poteva intendersi come regola generale comune per le zone F5, F6, F7, F8, F9, F10, F11, F12, se non nel senso che gli eventuali piani particolareggiati di iniziativa pubblica dovessero comprendere ciascuno un’intera zona omogenea, può concludersi che nel silenzio serbato sul punto dall’art. 2.16 per la zona F10 fosse applicabile la previsione generale dell’art. 2.1 per le zone di uso pubblico che, come già visto, espressamente presupponeva che gli interventi in zona F10 potessero essere realizzati da privati in forma convenzionata.

Ne resta confermato che, come sostenuto dal Comune appellato, le strutture potevano essere realizzate ad iniziativa privata, ragione per cui sulle aree in questione gravava un vincolo conformativo di tipo funzionale.

Deve, perciò, tenersi fermo l’indirizzo già espresso in precedenza da questo Consiglio sulla natura del vincolo di destinazione delle aree normate come “zona F – aree di uso pubblico” nel P.R.G. del Comune di Andria del 1995 (C.d.S., sez. IV, 7 aprile 2010, n. 1982):

*«Al riguardo, giova richiamare il pregresso orientamento della Sezione che attribuisce natura non espropriativa, ma conformativa del diritto di proprietà esistente sui suoli, a tutti quei vincoli che non solo non siano esplicitamente preordinati all’esproprio in vista della realizzazione di un’opera pubblica, ma nemmeno si risolvano in una sostanziale ablazione dei suoli medesimi, consentendo al contrario la realizzazione degli interventi su di essi previsti anche da parte di privati ed in regime di economia di mercato (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 1 ottobre 2007, nr. 5059; id., 28 febbraio 1995, nr. 693).*

*In questi casi, la zonizzazione dei suoli non è espressione di potere espropriativo (neanche in senso lato), ma della più generale potestà di pianificazione del territorio spettante all'Amministrazione comunale, alla quale è connaturata la facoltà di limitare l'edificabilità su determinate aree a specifiche categorie e tipologie di opere.*

*A ciò può aggiungersi che la natura espropriativa o conformativa del vincolo va verificata non in astratto, ma sulla base della concreta disciplina urbanistica impressa ai singoli suoli, al fine di accertare – per l'appunto – se la destinazione impressa agli stessi si risolve in una sostanziale ablazione ovvero, come sopra accennato, non svuoti di contenuto i diritti dominicali dei proprietari. Nel caso di specie, come correttamente evidenziato dal giudice di primo grado, la concreta disciplina urbanistica per i suoli de quibus è dettata dall'art. 2 delle N.T.A. del P.R.G., il quale elenca le tipologie di opere e attrezzature ivi realizzabili (parcheggi, consultori, centri culturali, cliniche etc.) senza affatto limitarne l'edificazione alla “mano pubblica”, e quindi ben consentendo che le stesse siano realizzate anche a iniziativa privata»).*

L'appello, perciò, dev'essere respinto.

L'esistenza di oscillazioni giurisprudenziali in materia giustifica, nondimeno, la compensazione delle spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa tra le parti le spese del presente grado di giudizio.

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

Così deciso dalla Seconda Sezione del Consiglio di Stato con sede in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 giugno 2021, svoltasi in videoconferenza con la contemporanea e continuativa presenza dei magistrati:

Gianpiero Paolo Cirillo, Presidente

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Consigliere

Antonella Manzione, Consigliere

Francesco Guarracino, Consigliere, Estensore

Carmelina Adesso, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Francesco Guarracino**

**IL PRESIDENTE**  
**Gianpiero Paolo Cirillo**

IL SEGRETARIO