

Publicato il 01/08/2023

N. 07464/2023 **REG.PROV.COLL.**
N. **08640/2022 REG.RIC.**



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 Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8640 del 2022, proposto dal signor Alberto Bevilacqua, rappresentato e difeso dagli avvocati Sabrina Morelli e Alvise Vergerio Di Cesana, con domicilio digitale come da registri di Giustizia e domicilio eletto presso il loro studio, in Roma, Lungotevere Marzio, n. 3;

contro

Roma Capitale, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Nicola Sabato, con domicilio digitale come da registri di Giustizia;

nei confronti

della Regione Lazio, in persona del Presidente *pro tempore*, non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, sezione seconda, n. 5883 dell'11 maggio 2022.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 23 marzo 2023 il consigliere Emanuela Loria;

Viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del presente contenzioso è costituito dal provvedimento prot. n. 81192 in data 26 aprile 2021, con il quale Roma Capitale ha respinto la domanda, prot. n. QI 41291 del 4 marzo 2021, di ripianificazione urbanistica presentata, ai sensi dell'art. 9 del d.P.R. n. 380 del 2001, dal signor Alberto Bevilacqua, per l'area identificata in catasto al Foglio 1075, particelle nn. 1746-3552-3553-3554-3555-3556-3557 (ex particella n. 1514).

1.1. Con il ricorso di primo grado il signor Vincenzo Bevilacqua ha esposto i seguenti fatti salienti:

- a) di essere proprietario delle suindicate particelle a seguito di retrocessione del 7 marzo 2011 da parte dell'Amministrazione comunale dietro pagamento del corrispettivo di euro 535.570,00, oltre Iva al 20% (doc. n. 1 primo grado);
- b) l'area costituiva porzione di un terreno più ampio (30.000 mq circa), che il ricorrente ha acquistato nel 1977 e che è stato destinato a zona per l'edilizia economica e popolare (PEEP) E, con indice territoriale 1mc/1mq;
- c) il terreno è stato interessato dal Piano di Zona 53 bis "Palocco", approvato con d.G.R. Lazio n. 5660/1983, che ha destinato il predetto terreno, per la quasi sua interezza (a parte l'area destinata a abitazione del proprietario), a standard e servizi del piano particolareggiato (verde pubblico, zona N) e in parte a zona M3 (servizi pubblici locali, in particolare scuola elementare);
- d) con deliberazione n. 2530 del 24 luglio 1984 il Comune ha promosso il procedimento epropriativo conclusosi con il decreto d'esproprio n. 2116 del 5

novembre 1993 (fg. 1075, particella 20/p, mq. 28.968);

e) l'indennizzo è stato determinato ai sensi della legge n. 2359 del 1965, in base al valore di mercato del bene, per un totale di circa euro 523.625,00, sul presupposto che il valore del terreno, rispetto all'intero valore della volumetria realizzabile, incidesse solo nella misura del 10%;

f) il fondo è stato frazionato nelle particelle nn. da 1672 a 1678 e n. 1514, la quale ultima, tuttavia, non è stata mai utilizzata per le finalità di interesse pubblico;

g) il ricorrente, dapprima nel luglio 2002 e successivamente in data 19 aprile 2005, ha chiesto al Comune di Roma e alla Regione Lazio la retrocessione del bene rimasto inutilizzato, senza però ottenere risposta;

h) lo stesso ricorrente ha proposto il ricorso avverso il silenzio-rifiuto (r.g. n. 8431/2005), che il T.a.r. per il Lazio ha accolto, con la sentenza n. 1916 del 2006, con la quale ha ordinato alle Amministrazioni di concludere il procedimento di retrocessione del bene.

i) il ricorrente ha quindi proposto ricorso per l'ottemperanza che è stato deciso con la sentenza n. 5791/2007, con la quale è stato ordinato di dare esecuzione alla sua precedente decisione n. 1916 del 2006.

j) a seguito della rideterminazione del valore della retrocessione da parte dell'Agenzia del territorio, è stata approvata la deliberazione del Consiglio comunale n. 52 del 31 maggio 2010, con cui è stata autorizzata la retrocessione, perfezionatasi con il successivo atto di trasferimento del 3 marzo 2011, rep n. 49898 nel quale si attestava che *“la parte cedente ... dichiara l'assoluta proprietà e disponibilità dell'area, priva di canoni enfiteutici o vincoli pregiudizievoli ...”*.

k) l'area è stata inserita nel Programma di recupero urbano, ex art. 11 della legge n. 493 del 1993, “Acilia-Dragona” con accordo di programma sottoscritto in data 1 dicembre 2004 e ratificato con deliberazione del Consiglio comunale n. 308 del 21 dicembre 2004; l'accordo ha previsto la destinazione complessiva del terreno alla realizzazione di due opere pubbliche: biblioteca comunale (O.P. n. 22) e piscina pubblica (O.P. n. 36), da finanziare con risorse pubbliche;

l) la destinazione dell'intera area con localizzazione delle suddette due opere pubbliche (biblioteca e piscina) è stata riportata nel disegno definitivo delle tavole del P.R.G. di cui alla deliberazione del Commissario straordinario n. 48 del 2016 (doc. n. 13 primo grado);

m) una volta decorso il termine quinquennale di validità delle previsioni localizzative e verificata la mancata inclusione delle opere in questione nel Programma triennale delle opere pubbliche 2021-2023 approvato con Deliberazione dell'Assemblea capitolina n. 6 del 27 gennaio 2021, il ricorrente ha chiesto, con nota acquisita al prot. n. QI 41291 del 4 marzo 2021, che l'Amministrazione provveda a dare una nuova destinazione urbanistica al terreno ai sensi del combinato disposto dell'art. 9 del d.P.R. n. 327 del 2001 e dell'art. 9 del d.P.R. n. 380 del 2001.

n) con il provvedimento prot. n. 81192 del 26 aprile 2021, l'amministrazione ha respinto la domanda del ricorrente *"in quanto si pone in contrasto con le scelte di pianificazione operate dall'Amministrazione capitolina al fine di garantire l'interesse pubblico attraverso la localizzazione di opere pubbliche e nello specifico la n. 22: "Biblioteca Comunale" e la n. 36: "Piscina Pubblica", da realizzarsi a cura del competente Dipartimento Sviluppo Infrastrutture e Manutenzione Urbana di Roma Capitale ..."*.

2. Con il ricorso di primo grado, il ricorrente ha dedotto i seguenti motivi:

1. Violazione degli artt. 3, 42 e 97 Cost. Violazione dell'art. 1, primo periodo, prot. addizionale n. 1 CEDU. Violazione della legge n. 241/1990. Violazione del D.P.R. n. 327 del 2001 e del D.P.R. n. 380 del 2001. Violazione dei principi di buona fede, economicità ed efficienza dell'attività amministrativa. Sviamento.

L'area del ricorrente avrebbe avuto una destinazione, da parte del P.R.G., classificabile come "localizzativa", per cui tale destinazione avrebbe individuato un vincolo relativo a due specifiche opere pubbliche (piscina pubblica comunale, biblioteca comunale), la cui realizzazione non può coesistere con la proprietà

privata.

Questa tipologia di vincoli, in quanto preordinati alla precisa e puntuale localizzazione di un'opera che, per sua natura e scopo, è di esclusiva appropriazione e fruizione collettiva e la cui realizzazione implica lo svuotamento incisivo e definitivo della proprietà privata, sarebbe ascrivibile alla categoria dei vincoli ablatori, per cui sarebbe soggetta alla scadenza quinquennale prevista dagli artt. 9, 12 e 13 del d.P.R. n. 327 del 2001.

Nel caso in esame il termine quinquennale sarebbe spirato sia che lo si voglia ricondurre alla data del P.R.G. (2008), sia che lo si ricolleggi, più propriamente, alla data di approvazione del Piano di recupero urbano (P.R.U.) tramite sottoscrizione e ratifica del relativo accordo di programma (2004). Sarebbe quindi scattata la disciplina delle "zone bianche" con obbligo dell'Amministrazione di provvedere alla relativa pianificazione urbanistica.

2. Violazione degli artt. 3, 42 e 97 Cost. Violazione della legge n. 241 del 1990. Violazione del D.P.R. n. 327 del 2001 e del D.P.R. n. 380 del 2001. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei fatti, illogicità manifesta. Sviamento.

Il provvedimento impugnato sembra motivare il rigetto della domanda del ricorrente in base al recepimento del P.R.U. nel P.R.G., il che comporterebbe una dilatazione a tempo indeterminato della durata delle previsioni localizzative ivi previste, trasformandole in conformative.

Tale assimilazione sarebbe errata poiché vi è una diversità tra la durata degli effetti degli strumenti di pianificazione e quella degli strumenti espropriativi e per questi ultimi, tra cui andrebbe annoverato il vincolo sui beni in questione, la durata è quinquennale, secondo la disciplina generale di cui all'art. 9 e 12 del d.P.R. 327 del 2001, senza che sia consentita distinzione in ordine alla fonte di pianificazione dalla quale sorge il vincolo.

3. Violazione degli artt. 3 e 97 Cost. Violazione dell'art. 3 della legge n. 241/1990. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei fatti, contraddittorietà

e illogicità manifeste, carenza di motivazione, sviamento.

La motivazione che fonda il provvedimento di rigetto della domanda è meramente apparente poiché la permanenza dell'interesse dell'amministrazione alla realizzazione delle due ripetute opere pubbliche risulterebbe contraddetta dalle pregresse scelte della stessa Amministrazione resistente, tra le quali, *in primis*, quella di retrocedere il bene al ricorrente.

A conferma di ciò vi sarebbe il contenuto della deliberazione della Giunta municipale n. 29 del 17 giugno 2010, nella quale si dà atto della retrocessione dell'area al ricorrente e si dispone la rimozione dell'opera n. 22 (biblioteca) e la ridestinazione dei relativi finanziamenti all'Auditorium municipale su altra area.

Inoltre, ad ulteriore conferma della perdita d'interesse pubblico, vi è la circostanza per cui l'opera n. 36, vale a dire la piscina, è stata esclusa dal Programma triennale delle opere pubbliche 2021-2023 approvato con la deliberazione dell'Assemblea capitolina n. 6 del 27 gennaio 2021.

2.1. Il ricorrente ha proposto altresì domanda di accertamento ex art. 133, comma 1, lett. f), c.p.a. affinché il giudice amministrativo accerti e dichiari l'attuale assoggettamento dell'area per cui è causa al regime delle c.d. zone bianche di cui all'art. 9 del d.P.R. n. 380 del 2001 e il conseguente obbligo dell'Amministrazione capitolina di ripianificare la stessa.

2.2. In subordine, il medesimo ricorrente ha chiesto che sia accertata la vigenza sull'area in questione degli indici e parametri edificatori (1mc/1mq) dell'originaria zona E - PEEP, ovvero, in via di ulteriore subordine, di quelli fissati nel P.R.U. "Acilia-Dragona" per le unità di intervento di iniziativa privata.

3. Con la impugnata sentenza, il T.a.r. per il Lazio ha respinto il ricorso del ricorrente, precisando in motivazione che sussiste la facoltà della parte ricorrente "di instare per l'ottenimento dei diritti compensativi di spettanza e, in quella sede, l'Amministrazione sarà tenuta a valutare sia l'attualità delle previsioni di piano sia la sussistenza dei presupposti per l'assegnazione dei suddetti diritti."

Le spese del giudizio sono state compensate.

4. Con l'appello in esame il signor Alberto Bevilacqua (erede dell'originario ricorrente) ha impugnato la suindicata sentenza proponendo un primo motivo (esteso da pag. 7 a pag. 15) con il quale ha censurato la sentenza per "Error in iudicando per violazione degli artt. 3, 42 e 97 Cost., dell'art. 1, primo periodo, prot. addizionale n. 1 CEDU, della legge n. 241/1990, del D.P.R. n. 327/2001 e del D.P.R. n. 380/2001, nonché dell'art. 112 c.p.c.. Ingiustizia grave e manifesta per difetto di istruttoria, travisamento dei fatti e carenza dei presupposti".

Sarebbe incontestato e attestato nella stessa nota comunale impugnata che il P.R.U., recepito nel P.R.G., ha localizzato sull'area dell'appellante due puntuali opere pubbliche da realizzarsi a cura di Roma Capitale: l'opera pubblica n. 22, biblioteca comunale, e l'opera pubblica n. 36, piscina pubblica.

Risulterebbe altresì dato incontestato che tale previsione urbanistica abbia natura espropriativa, in quanto individua vincoli che incidono sulla sola area di proprietà dell'appellante al fine della localizzazione di opere pubbliche specifiche di iniziativa comunale, la cui realizzazione non può coesistere con la proprietà privata. Conseguentemente, se ne deve desumere che si applichi il termine di validità quinquennale di cui agli artt. 9, 12 e 13 del d.P.R. n. 327 del 2001, decorso inutilmente il quale scatta il regime delle "zone bianche", previsto dall'art. 9 del d.P.R. n. 380 del 2001, cui fa espresso rinvio l'art. 9 del T.U. degli Espropri, con conseguente obbligo per l'Amministrazione di provvedere alla relativa pianificazione urbanistica.

Il termine decennale di validità dei piani urbanistici di cui all'art. 17 della legge n. 1950 del 1942 – peraltro abrogato dall'art. 58 del D.P.R. n. 327 del 2001 limitatamente alle norme riguardanti l'espropriazione – opererebbe per le sole previsioni di piano non espropriative che attengono all'armonico assetto del territorio e che devono rimanere inalterate fino all'intervento di una nuova pianificazione

Pertanto, il *thema decidendum* sottoposto al giudice di primo grado consisteva, una

volta riconosciuta la natura espropriativa della previsione urbanistica, nell'accertare l'avvenuta violazione degli artt. 9, 12 e 13 del d.P.R. n. 327 del 2001 e dell'art. 9 del d.P.R. n. 380 del 2001, sotto forma di mancata ripianificazione della zona bianca, laddove invece il T.a.r. avrebbe erroneamente fatto riferimento all'istituto della cessione compensativa che può riguardare soltanto i casi in cui via sia una previsione espropriativa ancora vigente (art. 22 delle NTA: "Il Comune può applicare la cessione compensativa in alternativa all'espropriazione per pubblica utilità"), dimodoché il Comune, in luogo del versamento dell'indennizzo per l'espropriazione, consente al privato di traslare il proprio diritto edificatorio (peraltro in misura non piena ma solo percentuale) su altro sedime (art. 22 delle NTA).

La cessione compensativa, al contrario di quanto stabilito dalla sentenza appellata, non costituirebbe un impedimento all'obbligo di ripianificare l'area dopo la scadenza del termine quinquennale della previsione espropriativa (la zona bianca).

In ogni caso, l'istituto della cessione compensativa non potrebbe essere utilmente invocato nella fattispecie anche in relazione a quanto previsto dall'art. 22 comma 2 delle N.T.A. al vigente P.R.G., che ne consente l'applicazione "esclusivamente" (salvo ulteriori e più restrittive specificazioni delle norme di componente): *"a) alle aree di cui al comma 1 ricadenti nei Programmi integrati della Città consolidata e della Città da ristrutturare, di cui rispettivamente agli articoli 50 e 53; b) alle aree di cui al comma 1 ricadenti all'interno delle Centralità locali, di cui all'art. 66; c) nella fascia pomeriale delle Mura Aureliane, secondo quanto previsto dall'art. 25, comma 13"*.

Le aree appena indicate ricadono in ambiti pacificamente estranei a quello in cui è ricompreso il suolo per cui è causa, il quale - si ricorda - in relazione ai terreni individuati al foglio 1075, particelle 3554, 3555, 3556 e 3557/parte, è ricondotto al sistema insediativo della "Città della Trasformazione" e destinato ad "Ambiti a Pianificazione Particolareggiata Definita", mentre in relazione ai terreni individuati

al foglio 1075, particelle 1746, 3552, 3557/parte è destinato, nel “Sistema dei Servizi delle Infrastrutture e degli Impianti”, a “Verde pubblico e servizi pubblici di livello locale”.

4.1. Sotto un secondo profilo la sentenza non avrebbe affrontato il secondo e il terzo motivo di gravame che quindi l'appellante ripropone, unitamente alla domanda di accertamento ex art. 133, comma 1, lett. f), c.p.a..

In particolare, con il secondo motivo di appello si deduce: “2. Error in iudicando per violazione degli artt. 3, 42 e 97 Cost., della legge n. 241 del 1990, del d.P.R. n. 327 del 2001 e del d.P.R. n. 380 del 2001, nonché dell’art. 112 c.p.c.. Ingiustizia grave e manifesta per difetto di istruttoria, travisamento dei fatti e carenza dei presupposti.”.

La tesi adombrata nel provvedimento impugnato comunale, ossia quella per cui il sostanziale recepimento del P.R.U. nel P.R.G. comporterebbe una dilatazione a tempo indeterminato della durata delle previsioni localizzative ivi previste, trasformandole in conformative, è infondata atteso che l’effetto della dichiarazione di pubblica utilità decade a sua volta dopo cinque anni a norma dell’art. 13 del medesimo d.P.R. n. 327 del 2001. In ogni caso il P.R.G. (e ancor prima il P.R.U.) non individua termini diversi di durata dei vincoli o delle procedure espropriative, ma anzi rinvia espressamente al suddetto d.P.R. n. 327 (v. art. 83 N.T.A.).

Non v’è dubbio, quindi, che la previsione localizzativa sia ormai decaduta per decorso del termine di validità quinquennale del vincolo e comunque della dichiarazione di pubblica utilità e che sul terreno si sia determinata una condizione di zona bianca ex art. 9 del d.P.R. n. 380 del 2001.

Con il terzo motivo di appello si deduce: “3. Error in iudicando per violazione degli artt. 3, 42 e 97 Cost., della legge n. 241/1990, nonché dell’art. 112 c.p.c. Ingiustizia grave e manifesta per difetto di istruttoria, travisamento dei fatti e carenza dei presupposti.”.

La motivazione contenuta nel provvedimento impugnato sarebbe una “motivazione apparente”, poiché non spiega le ragioni di quanto apoditticamente affermato

dall'amministrazione in ordine alla volontà di voler comunque realizzare le opere pubbliche in discorso.

Al contrario la scelta sarebbe contraddetta dalle pregresse scelte della stessa Amministrazione appellata, tra le quali, *in primis*, quella di retrocedere il bene all'appellante, oltre che dalla deliberazione della Giunta municipale n. 29 del 17 giugno 2010 – nella quale si dà atto della retrocessione dell'area al Sig. Bevilacqua (erroneamente indicato come Sig. Acquaviva) e si dispone la rimozione dell'opera n. 22(biblioteca) e la ri-destinazione dei relativi finanziamenti all'Auditorium municipale su altra area – nonché dalle successive delibere di Giunta capitolina di rimodulazione della lista delle priorità delle opere pubbliche del P.R.U. Acilia Dragona ancora da realizzare, in cui l'opera n. 36 (piscina) viene gradualmente “retrocessa” (v. delibera n. 359 del 2011; deliberazione n. 9/2013; deliberazione a n. 253/2017 - doc. 17), fino ad essere esclusa dal Programma triennale delle opere pubbliche 2021-2023 approvato con la Delibera dell'Assemblea capitolina n. 6 del 27 gennaio 2021.

Con il quarto motivo di appello si deduce: “4. - *Error in iudicando per violazione dell'art. 112 c.p.c. in relazione alla domanda di accertamento ex art. 133, comma 1, lett. f), c.p.a.*”.

L'appellante ha quindi riproposto la domanda di accertamento al fine di accertare e dichiarare l'attuale assoggettamento dell'area al regime delle c.d. zone bianche di cui all'art. 9 del D.P.R. n. 380 del 2001 ed il conseguente obbligo dell'Amministrazione di ripianificare la stessa, “*valutando la sua incontestata collocazione all'interno di un perimetro del centro abitato ad oggi integralmente edificato ed urbanizzato, ai sensi e per gli affetti dell'art. 41 quinquies della legge n. 1150/1942*”.

5. Roma Capitale si è costituita in giudizio depositando memoria e documenti in data 29 novembre 2022 e memoria di replica in data 17 febbraio 2023.

In particolare, con quest'ultima memoria è stata eccepita l'inammissibilità della

produzione documentale dell'appellante in data 10 e 13 febbraio 2023, trattandosi di documenti che avrebbero potuto essere depositati in primo grado e dei quali, pertanto, si chiede lo stralcio ex art. 104, comma 2, c.p.a..

6. L'appellante ha depositato memorie e documenti nonché memoria di replica, con la quale, tra l'altro, ha affermato che la documentazione della quale Roma Capitale ha chiesto lo stralcio dal fascicolo risulta in parte già allegata al ricorso di primo grado (per quanto concerne le mappe catastali e quelle di P.R.G.), in parte è stata formata in epoca recentissima, come il certificato di destinazione urbanistica in data 7 febbraio 2023, e in parte (per quanto riguarda il provvedimento di inibitoria della Scia in data 10 giugno 2021), il relativo deposito è avvenuto per offrire al Collegio una ulteriore riprova del fatto che sul terreno di cui alla particella n. 3557 Roma Capitale non consentirebbe al privato di realizzare alcuna iniziativa e/o attività proprio per via del fatto che lo stesso terreno è riservato alla realizzazione delle opere pubbliche del PRU Acilia-Dragona nn. 22 e 36, di esclusiva iniziativa e gestione pubblica.

7. Alla pubblica udienza del 23 marzo 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

'DIRITTO'

1. L'appello è fondato e deve essere accolto.

1.1. Preliminarmente il Collegio osserva quanto segue:

- a) a seguito dell'appello del ricorrente in primo grado e della sostanziale riproposizione, da parte de medesimo, dei motivi non esaminati dall'impugnata sentenza, è riemerso l'intero *thema decidendum* del giudizio di primo grado;
- b) il perimetro del giudizio di appello è circoscritto dalle censure ritualmente sollevate in primo grado, sicché non possono trovare ingresso le censure nuove dell'appellante, proposte per la prima volta in questa sede in violazione del divieto dei *nova* sancito dall'art. 104 c.p.a.;
- c) in relazione alla eccezione di inammissibilità e di stralcio documentale sollevata dalla difesa di Roma Capitale, la stessa va respinta poiché parte della documentazione è già stata depositata agli atti del primo grado di giudizio, mentre

il certificato di destinazione urbanistica è del 7 febbraio 2023 per cui non avrebbe potuto essere depositato in primo grado e in ogni caso si tratta di documento ininfluenza ai fini del decidere, essendo la causa già sufficientemente istruita;

d) per comodità espositiva, saranno prese in esame direttamente le censure poste a sostegno del ricorso proposto in prime cure (*ex plurimis*, Cons. Stato, sez. IV, n. 1130 del 2016; sez. V, n. 5865 del 2015; sez. V, n. 5868 del 2015).

1.2. In punto di fatto deve premettersi che oggetto del provvedimento impugnato è la proprietà immobiliare del ricorrente adibita ad “Ambito a Pianificazione Particolareggiata Definita” (APPD) di cui all’art. 62 delle NTA ove si prevede la realizzazione di opere pubbliche di esclusiva competenza pubblica (piscina-centro sportivo e biblioteca comunale).

2. Con il primo motivo il ricorrente sostiene che le previsioni che hanno avuto ad oggetto la sua proprietà oggetto del presente contenzioso (foglio n. 1075, part. 3554-3555-3556-3557/parte) rientrano nella categoria delle previsioni c.d. “localizzative”, che, a differenza di quelle “zonizzative”, sono preordinate a individuare le proprietà dei privati al fine di localizzarvi un’opera pubblica specifica, la cui realizzazione non può coesistere con la proprietà privata.

Le previsioni localizzative implicano lo svuotamento incisivo e definitivo della proprietà privata, sicché si tratterebbe di vincoli ablatori e quindi soggetti alla scadenza del termine quinquennale previsto *ex lege* dagli artt. 9, 12 e 13 del d.P.R. n. 327 del 2001.

Il termine sarebbe ampiamente spirato, sia se calcolato a fare data dal P.R.G. del 2008 (che prevede ai sensi dell’art. 62 delle N.T.A. che la zona sia inserita tra quella ad “Ambito a pianificazione particolareggiata definita”), sia se calcolato a fare data dalla data di approvazione del P.R.U. tramite sottoscrizione dell’Accordo di Programma del 2004.

Da ciò deriverebbe la riconducibilità della proprietà del ricorrente a zona bianca con il conseguenziale obbligo dell’Amministrazione di ripianificare la sua

destinazione la conseguenziale illegittimità del provvedimento impugnato anche in relazione all'art. 1, primo periodo, del Protocollo addizionale n. 1 della Convenzione europea.

Il motivo è fondato.

Il Collegio richiama in proposito l'orientamento giurisprudenziale a mente del quale *“non ogni vincolo posto alla proprietà privata dallo strumento urbanistico generale ha carattere espropriativo ed è dunque soggetto alla disciplina relativa. In altri termini, occorre distinguere tra vincoli espropriativi e vincoli conformativi, secondo una linea di discriminazione che ha un preciso fondamento costituzionale, in quanto l'art. 42 Cost. prevede separatamente l'espropriazione (terzo comma) e i limiti che la legge può imporre alla proprietà al fine di assicurarne la funzione sociale (secondo comma). Per meglio dire, i vincoli espropriativi, che sono soggetti alla scadenza quinquennale, concernono beni determinati, in funzione della localizzazione puntuale di un'opera pubblica, la cui realizzazione non può quindi coesistere con la proprietà privata. Non può invece attribuirsi carattere ablatorio ai vincoli che regolano la proprietà privata al perseguimento di obiettivi di interesse generale, quali il vincolo di inedificabilità, c.d. "di rispetto", a tutela di una strada esistente, a verde attrezzato, a parco, a zona agricola di pregio, verde, ecc. (cfr. per tutte Cons. Stato, Sez. IV, 3 dicembre 2010, n. 8531; Id., Sez. IV, 23 dicembre 2010, n. 9772; Id., Sez. IV, 13 luglio 2011, n. 4242; Id., Sez. IV, 19 gennaio 2012, n. 244; ivi riferimenti ulteriori)“.*

Sotto diverso profilo, un consolidato orientamento qualifica come di carattere meramente conformativo i vincoli di destinazione che siano realizzabili anche ad iniziativa privata o mista pubblico-privata (sul punto, ex multis CdS Sez. V. n. 1268 del 31.3.2016; Cons. Stato, IV, 11 giugno 2015, n. 2878; id., IV, 12 maggio 2010, n. 2843).

Venendo al caso in esame, il provvedimento impugnato ha respinto la domanda di ripianificazione del ricorrente in quanto la stessa si porrebbe in contrasto con le scelte di pianificazione dell'Amministrazione, che hanno previsto la realizzazione

di una piscina pubblica e di una biblioteca comunale. Le caratteristiche e le dimensioni di queste opere pubbliche sono indicate nel Documento preliminare al P.R.U. “Acilia Dragona” (doc. n. 16 fascicolo primo grado); il P.R.G. del 2008 ha recepito e reiterato dette previsioni localizzative che sono state ulteriormente confermate anche con il P.R.G. approvato in definitiva con la delibera dell’Assemblea capitolina n. 48 del 2016.

È dunque evidente che la previsione delle due opere pubbliche specifiche sull’area di proprietà del ricorrente costituisca un vincolo “localizzativo” che impedisce al ricorrente di poter effettuare qualsiasi, anche parziale, diversa utilizzazione del terreno. Diversamente avviene, in linea teorica, per altro tipo di destinazioni (ad esempio, a verde pubblico attrezzato) che sono realizzabili anche ad iniziativa privata o promiscua in regime di economia di mercato e che quindi, secondo l’orientamento giurisprudenziale sopra richiamato, costituiscono vincoli meramente conformativi, come tali non soggetti alla disciplina della decadenza quinquennale ai sensi dell’art. 9 e dell’art. 12 del d.P.R. n. 327 del 2001.

3. Con il terzo motivo il ricorrente argomenta in senso contrario alla tesi comunale, emergente dal provvedimento impugnato e assunta dalle difese comunali in giudizio, in base alla quale si lascerebbe intendere che il sostanziale recepimento nel testo del P.R.G. del Programma di recupero urbano ex art. 11 della l. n. 493 del 1993 (approvato con Accordo di programma del 1 dicembre 2004 e ratificato con delibera del Consiglio comunale n. 38 del 21 dicembre 2004) comporterebbe una dilatazione a tempo indeterminato della durata delle previsioni localizzative ivi previste, trasformandole in conformative a fronte della possibilità della proprietà di accedere ai meccanismi di cessione compensativa ai sensi dell’art. 22 delle N.T.A. del P.R.G. di Roma Capitale.

Nella prospettazione del ricorrente tale dilatazione temporale non è legittima e violerebbe le previsioni di cui agli artt. 9 e 12 del d.P.R. n. 327 del 2001.

Il motivo è fondato.

In primo luogo, in presenza di previsioni che sono sostanzialmente espropriative non si applica il termine decennale dei Piani urbanistici di cui all'art. 17 della l. n. 1950 del 1942, né può affermarsi l'operatività del principio di ultrattività degli stessi Piani, poiché ciò risulterebbe in contrasto con i principi generali in materia di tutela della proprietà privata, anche di matrice eurounitaria.

In relazione poi alla questione della possibilità di accedere al meccanismo compensativo previsto dall'art. 22 delle N.T.A. collegando lo stesso meccanismo alla decadenza dei Piani urbanistici ex art. 68 delle N.T.A., l'argomento – utilizzato peraltro dal T.a.r. – non è convincente poiché l'istituto in questione si può applicare in presenza di una previsione espropriativa e quindi di un vincolo localizzativo ancora vigente ove il privato e l'Amministrazione si accordino sulla traslazione (almeno in percentuale) dei diritti edificatori connessi al diritto di proprietà su un'altra area. L'istituto della compensazione mira invero a individuare una forma di remunerazione alternativa a quella pecuniaria per i proprietari dei suoli destinati all'espropriazione consistente nella attribuzione di diritti edificatori.

La funzione della compensazione è pertanto quella di sostituire l'indennità di espropriazione ed infatti ad essa deve farsi riferimento per valutarne la congruità.

Pertanto, esclusivamente in presenza dei presupposti sopra indicati, può applicarsi l'art. 22 delle N.T.A. del P.R.G. in esame, condizioni che tuttavia non ricorrono nel caso in esame poiché il vincolo collegato alle due opere pubbliche (biblioteca e piscina) è venuto meno per scadenza del termine quinquennale, applicandosi conseguentemente la disciplina delle “zone bianche”.

4. Con il terzo motivo il ricorrente censura la parte del provvedimento che ha motivato la scelta di respingere la domanda dallo stesso presentato asserendo che vi è ancora un interesse pubblico alla realizzazione delle due opere pubbliche.

Si tratterebbe di “motivazione apparente” poiché sarebbe palesemente contraddetta dalle pregresse scelte dell'Amministrazione e in particolare da quella di retrocedere il bene al proprietario.

Sotto ulteriore profilo, la scelta sarebbe contraddetta dalla deliberazione della

Giunta municipale n. 29 del 17 giugno 2010, nella quale si dà atto della retrocessione dell'area e si dispone la rimozione dell'opera n. 22 (biblioteca) e la ridestinazione dei relativi finanziamenti all'Auditorium municipale su altra area; da tanto sarebbe dipeso anche il venir meno dell'interesse alla realizzazione della piscina (opera n. 36), nascendo i due progetti come "funzionalmente integrati" nell'obiettivo di creare un centro sportivo culturale.

Infine, della perdita di interesse da parte dell'Amministrazione alla realizzazione delle due opere costituirebbe attestazione anche la circostanza che l'opera della piscina non figura più tra le opere incluse nel Programma triennale delle opere pubbliche 2021-2023 approvato con la delibera dell'Amministrazione comunale n. 6 del 27 gennaio 2021.

Il motivo è fondato nei limiti entro cui il giudice amministrativo può entrare nel sindacato delle scelte discrezionali dell'Amministrazione in materia di pianificazione urbanistica del proprio territorio.

Come noto, infatti, *"le scelte di pianificazione urbanistica sono caratterizzate da ampia discrezionalità e costituiscono apprezzamento di merito sottratto al sindacato di legittimità, salvo che non siano inficiate da errori di fatto o da abnormi illogicità e, in occasione della formazione di uno strumento urbanistico generale, le decisioni dell'amministrazione riguardo alla destinazione di singole aree non necessitano di apposita motivazione, oltre quella che si può evincere dai criteri generali – di ordine tecnico discrezionale – seguiti nell'impostazione del piano stesso"* (C.d.S., IV, 2 settembre 2019, n. 6050; II, 4 settembre 2019, n. 6086);

Nel caso in esame, si tratta tuttavia di sindacare la legittimità non di atti di programmazione a carattere generale, ma del provvedimento impugnativo reiettivo della specifica istanza proposta dal proprietario e in particolare se la motivazione ivi indicata sia contraddittoria rispetto a quanto previsto in altri atti deliberativi del Comune sotto il profilo dell'interesse pubblico ivi indicato.

Nell'ambito del sindacato consentito al Giudice amministrativo *in subiecta materia*, i vizi rubricati sono ravvisabili sotto il profilo della illogicità e contraddittorietà, atteso che la scelta provvedimentale è effettivamente poco coerente con l'indirizzo amministrativo assunto nelle deliberazioni sopra indicate dal ricorrente, in relazione sia alla rimozione dell'opera n. 22 (biblioteca), sia alla scelta di non inserire l'opera n. 36 (centro sportivo e piscina) nel Programma delle opere pubbliche delle opere pubbliche 2021-2023 approvato con la delibera dell'Amministrazione comunale n. 6 del 27 gennaio 2021. Né il comune fornisce una specifica motivazione su cui si possa fondare tale (ennesimo) mutamento di indirizzo.

5. In relazione alla domanda di accertamento proposta dal ricorrente, ex art. 133, comma 1, lett. f), c.p.a., il Collegio richiama l'art. 34, comma 2, c.p.a., a mente del quale "in nessun caso" il giudice può pronunciare con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati.

Nel caso in esame, peraltro, la domanda del ricorrente è volta a una pronuncia su un interesse pretensivo rispetto al quale vi è un'ampia discrezionalità dell'Amministrazione nel rideterminarsi, per cui tale ultima domanda deve essere respinta.

6. Conseguentemente, per le considerazioni illustrate e nei limiti di quanto sopra indicato, l'appello deve essere accolto e, in riforma della sentenza impugnata, va accolto il ricorso di primo grado e, per l'effetto, va annullato il provvedimento originariamente impugnato (prot. n. 81192 del 26 aprile 2021) e va affermato l'obbligo dell'amministrazione comunale di provvedere sulla domanda dell'attuale appellante, prot. QI 41291 del 4 marzo 2021.

7. Le spese del doppio grado di giudizio seguono il criterio della soccombenza in relazione a Roma Capitale; la Regione Lazio non si è costituita in giudizio, sicché nulla si dispone sulle spese nei suoi confronti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello r.g.n. 8640/2022, lo accoglie, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado nei sensi di cui in motivazione.

Condanna Roma Capitale a rifondere all'appellante le spese del doppio grado di giudizio nella misura di euro 10.000,00 (diecimila/00) oltre accessori come per legge.

Nulla si dispone sulle spese per la Regione Lazio, non costituita.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 marzo 2023 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Vincenzo Lopilato, Consigliere

Luca Lamberti, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Emanuela Loria

IL PRESIDENTE

Luigi Carbone

IL SEGRETARIO