

Pubblicato il 23/11/2016

N. 00332/2016 REG.PROV.COLL.

N. 00215/2015 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 Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna

sezione staccata di Parma (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

### SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 215 del 2015, proposto dalla Abax Moduli Continui Srl, in persona del legale rappresentante p.t., e dai sigg.ri Giovanni Giorgio De Vincenzo, Maria Adele Dall'Aglio, rappresentati e difesi dall'avvocato Guglielmo Saporito, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Daniela Barigazzi in Parma, via Repubblica, 97;

### *contro*

Comune di Sant'Ilario D'Enza, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Roberto Ollari, con domicilio eletto presso il suo studio in Parma, borgo Zaccagni, 1;  
Regione Emilia Romagna, Provincia di Reggio Emilia non costituiti in giudizio;

### *per l'annullamento*

della delibera del Consiglio comunale di Sant'Ilario d'Enza n. 9 del 20.3.2015 (approvazione del RUE e del PSC), unitamente ai documenti a supporto (VAS/VAL SAT), con relativi atti della Provincia di Reggio Emilia (delibera 94 del

21.11.2014), nella parte in cui disciplinano la proprietà dei ricorrenti, condizionandone l'edificabilità alla cessione gratuita di aree, nonché per il risarcimento del danno conseguente alla destinazione impeditiva dello sviluppo edilizio delle aree fronte via Val d'Enza ed alla omessa disponibilità di quelle destinate a verde;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Sant'Ilario D'Enza;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 novembre 2016 il cons. Anna Maria Verlengia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

Con ricorso, spedito per la notifica il 22 giugno 2015 e depositato il 15/7/2015, i ricorrenti, tutti proprietari di lotti fronte via Val d'Enza, nel Comune di Sant'Ilario d'Enza (identificati con i numeri 194, 197, 205, 207, 209, 851, 957, 958, 960 foglio 9 Catasto Terreni Comune di Sant'Ilario), impugnano le delibere con le quali è stato approvato il RUE e il PSC del Comune intimato, confermando l'edificabilità condizionata alla cessione gratuita di ampie aree a verde pubblico.

I ricorrenti denunciano, con riguardo al vincolo di inedificabilità:

a) la violazione dell'art. 7 della Legge regionale 20/2000, degli artt. 28 e del capo A-III, paragrafi A10 e A11 della predetta legge regionale; l'art. 30 della Legge regionale 20/2000, lo sviamento di potere e l'errore nei presupposti;

b) la violazione dell'art. 2, comma 1, legge 1187/1968, dell'art. 9, commi 2, 3, 4, e dell'art. 11 d.lgs. 327/2001, dell'art. 9 d.p.r. 380/2001, del giusto procedimento, l'eccesso di potere per difetto di motivazione, difetto di istruttoria, carenza dei

presupposti, sviamento, perplessità, ingiustizia manifesta, laddove la reiterazione di un vincolo preordinato all'esproprio richiede una adeguata motivazione che non è stata fornita, avendo, altresì, omesso la preliminare manifestazione di volontà di reiterare detti vincoli.

Il Comune intimato si è costituito il 21/7/2015 e con successiva memoria, depositata il 14/4/2016, controdeduce nel merito, affermando il carattere conformativo e non espropriativo della previsione di PRG e la legittimità della cessione gratuita a titolo di contributo straordinario.

Seguono memorie e deposito di documentazione fotografica.

Alla pubblica udienza del 16 novembre 2016, sentiti i difensori delle parti costituite, il ricorso è trattenuto in decisione.

## DIRITTO

Il ricorso è infondato.

Oggetto della odierna controversia sono le previsioni di PSC e RUE, approvate con delibera n. 9 del 20 marzo 2015, relative alle aree di proprietà dei ricorrenti, situate lungo la Via Val d'Enza e la Via Podgora, in ordine alle quali erano state presentate osservazioni da parte dei suddetti proprietari finalizzate ad ottenere:

- 1) la revisione dei confini delle zone Rv Rp/parco urbano V\*;
- 2) la previsione di una nuova area per usi terziari lungo la via Podgora;
- 3) l'edificabilità senza condizionamenti perequativi di una parte dell'area lungo la via val d'Enza;
- 4) la classificazione ad attrezzature di una porzione dell'area destinata a parco urbano.

Il Comune, anche in ossequio a quanto previsto dall'art. 2 dello Statuto comunale, come modificato ed integrato con le delibere non gravate nn. 18 e 19 del 10 marzo 2014, ove "riconosce come invarianti territoriali (..) lo spazio aperto centrale del parco urbano del capoluogo costituente la spina morfologica e funzionale

dell'organismo edilizio", accoglie solo in parte dette osservazioni, rilevando quanto segue:

"Fermo restando che non vengono previste nuove edificazioni lungo la via Podgora (sulla quale storicamente sul lato est non sono mai state previste), si rivedono i confini delle zone Rp e Ra; si specifica nella disposizione normativa delle zone Rp (RUE: art. 19, comma 7) che l'intervento edilizio (effettuato con la stessa disciplina edilizia del PRG previgente) è subordinato alla cessione gratuita (permesso di costruire convenzionato) dell'area classificata V\*, appartenente alla stessa proprietà dell'area Rp. L'area classificata V\* non appartenente alla proprietà resta comunque destinata a parco urbano – verde pubblico di cui all'art. 28, comma 7, delle Norme del RUE e quindi assoggettabile ad esproprio".

A fronte del rigetto di buona parte delle osservazioni, mediante le quali i ricorrenti miravano a sottrarre l'area di proprietà al regime perequativo imposto dal precedente strumento urbanistico (Variante Generale del 2000), con un primo ordine di censure deducono la violazione dell'art. 7 della Legge regionale 20/2000, degli artt. 28 e capo A-III, nonché A10 e All della predetta legge regionale; l'art. 30 della Legge regionale 20/2000, lo sviamento di potere e l'errore nei presupposti.

Le censure sono infondate.

L'articolo 7 della legge regionale 20/2000 si limita a prevedere la finalità della perequazione urbanistica consistente nella "equa distribuzione, tra i proprietari degli immobili interessati dagli interventi, dei diritti edificatori riconosciuti dalla pianificazione urbanistica e degli oneri derivanti dalla realizzazione delle dotazioni territoriali" (1° comma), assegnando al RUE la fissazione dei "criteri e i metodi per la determinazione del diritto edificatorio spettante a ciascun proprietario, in ragione del diverso stato di fatto e di diritto in cui si trovano gli immobili al momento della formazione del PSC".

E' quindi lo stesso articolo 7 della legge regionale citata a rinviare al PSC per quanto concerne criteri e metodi per la determinazione del diritto edificatorio spettante a ciascun proprietario in base allo stato di fatto e del diritto nel quale si trova l'immobile al momento della formazione del PSC.

In base all'art. 28, della legge regionale citata, il PSC

- "a) valuta la consistenza, la localizzazione e la vulnerabilità delle risorse naturali ed antropiche presenti nel territorio e ne indica le soglie di criticità;
- b) definisce, nell'osservanza del principio generale di cui all'articolo 2, comma 2, lettera f), quali fabbisogni insediativi potranno essere soddisfatti dal POC attraverso la sostituzione dei tessuti insediativi esistenti, ovvero attraverso la loro riorganizzazione, addensamento o riqualificazione, e quali fabbisogni richiedono il consumo di nuovo territorio, non sussistendo alternative insediative nell'ambito del territorio già urbanizzato, nel rispetto dei limiti stabiliti dal PTCP ai sensi dell'articolo 26, comma 2, lettera e);
- c) fissa i limiti e le condizioni di sostenibilità degli interventi e delle trasformazioni pianificabili;
- d) individua le infrastrutture e le attrezzature di maggiore rilevanza, per dimensione e funzione, e definisce i criteri di massima per la loro localizzazione;
- e) classifica il territorio comunale in urbanizzato, urbanizzabile e rurale;
- f) individua gli ambiti del territorio comunale secondo quanto disposto dall'Allegato, stabilendone gli obiettivi sociali, funzionali, ambientali e morfologici e i relativi requisiti prestazionali."

Nessuna di tali previsioni vieta al Comune, in sede di approvazione del PSC, di prevedere istituti perequativi, quali la cessione gratuita di parte della proprietà, a fronte del riconoscimento di una quota di edificabilità.

La "cessione gratuita degli standards" costituisce il sistema di controprestazione per consentire l'attuazione dei nuovi insediamenti urbani e per la riqualificazione di

quelli esistenti al fine di garantire proprio le dotazioni territoriali fissate dalla pianificazione urbanistica e dalla legge regionale (cfr. Tar Emilia Romagna, Bologna, I, N. 00224/2015)

La perequazione urbanistica attiene alla potestà pianificatoria e conformativa del territorio (cfr. Cons. Stato, sez. V, 13 luglio 2010, n. 4545 ma v. anche Corte Costituzionale 179/99) e non all'ordinamento civile.

La contestata previsione urbanistica non comporta quello svuotamento tanto incisivo del diritto dominicale da consentire di configurare, come preteso dal deducente, un vincolo di carattere espropriativo, in quanto tale soggiacente al regime giuridico ad esso riservato.

Nella fattispecie, la destinazione urbanistica di quota parte dell'area di proprietà dei ricorrenti a zona di "verde pubblico" rientra nell'ambito della normale conformazione della proprietà privata, espressione del potere di pianificazione del territorio comunale. Infatti la destinazione a "verde pubblico" di un'area è suscumbibile tra le ipotesi di qualificazione delle zone territoriali omogenee di cui lo strumento urbanistico primario si compone e, anche se pone preclusione all'edificazione, implicando l'esclusione della possibilità di realizzare qualsiasi opera edilizia incidente sulla destinazione a verde, rimane comunque espressione delle funzioni di ripartizione in zone del territorio, senza determinare vincoli tali da escludere potenzialmente il diritto di proprietà nella sua interezza (v. in tal senso, con riguardo specifico alla destinazione a "verde pubblico", Cons. St. Cons. St., Sez. IV, 13 luglio 2011, n. 4242).

Ciò premesso in linea di diritto, si osserva in linea di fatto che il Comune ha spiegato, nelle controdeduzioni le ragioni della scelta, riconoscendo ai proprietari, ancora una volta, come peraltro previsto nella Variante Generale del 2000, il diritto di edificare assoggettato alla cessione gratuita della quota parte di proprietà

destinate a verde pubblico/parco urbano ed ha rivisto il perimetro della suddetta area.

La suddetta situazione esclude che possa qualificarsi come vincolo espropriativo quello a suo tempo previsto dalla VG del 2000 e riconfermato nel PSC e RUE del 2015, atteso che la conformazione delle aree prevede una congrua edificabilità di quota parte della proprietà immobiliare.

Con il PSC del 2015 il Comune si è attenuto a quanto dispone l'art. A22, comma 3, della legge regionale, ove prevede che il fabbisogno di dotazioni territoriali sia stabilito dagli strumenti urbanistici tenendo conto delle eventuali carenze pregresse e degli standard di qualità urbana ed ecologico ambientale stabilendo quote di attrezzature e spazi collettivi maggiori di quelle previste dalla presente legge.

In ordine all'esercizio delle tecniche perequative, la giurisprudenza, condivisa dal Collegio, ha rilevato che esse "attengono alla fase della conformazione edilizia ed al suo dinamico evolversi e non alla creazione di diritti reali interferenti con quelli tipici di disciplina codicistica, o con la tutela e le garanzie assicurate dallo Stato" e che "proprio al fine di prevenire e dirimere problemi legati alla circolazione dei diritti edificatori, il legislatore statale, mercé l'art. 5, comma 3, del d.l. 13 maggio 2011, n. 70 conv. in legge 12 luglio 2011, n. 106, ha introdotto una novella al codice civile, prevedendo l'obbligo di trascrizione per "i contratti che trasferiscono, costituiscono o modificano i diritti edificatori comunque denominati, previsti da normative statali o regionali, ovvero da strumenti di pianificazione territoriale", con ciò riconoscendo implicitamente che la posizione giuridica soggettiva, espressamente denominata "diritto edificatorio", possa essere oggetto di legislazione regionale (così CdS IV n. 03435/2015).

Ne consegue che la previsione dello strumento urbanistico ha adeguata copertura nella disposizione di legge regionale 20/2000 (v. art. A22 sopra citato).

Nel caso di specie l'area fin dal PRG del 1973 era "zona a parco privato", parco urbano e attrezzature pubbliche. Nel 2000, la Variante Generale ha mantenuto la caratterizzazione a verde, riconoscendo per una parte, sulla via val d'Enza, l'edificabilità subordinata a cessione gratuita per uso pubblico, che si configura, anche alla luce della previsione dello Statuto, come modificato nel 2014, come alternativa all'espropriazione.

La previsione è chiara nel prevedere la cessione di aree di proprietà ove il titolare intenda avvalersi della edificabilità del suolo, e non è certo area di proprietà del terzo quella del comproprietario del lotto, una condizione, quest'ultima, la cui modificazione è rimessa alla volontà negoziale delle parti.

Inoltre, vi è da ricordare che, per giurisprudenza pacifica, le osservazioni dei privati in ordine ai progetti di strumenti urbanistici sono un mero apporto collaborativo alla formazione di detti strumenti e non danno luogo a peculiari aspettative, con la conseguenza che il loro rigetto non richiede una specifica motivazione, essendo sufficiente che esse siano state esaminate e ritenute in contrasto con gli interessi e le considerazioni generali poste a base della formazione del piano (cfr. ex multis CdS VI 3571/12).

Le scelte effettuate dall'Amministrazione nell'adozione degli strumenti urbanistici generali involgono un apprezzamento di merito sottratto al sindacato di legittimità, salvo che non siano inficcate da errori di fatto, abnormi illogicità o profili di eccesso di potere per palese travisamento dei fatti o manifesta irrazionalità, sicché anche la destinazione data a singole aree non necessita di apposita motivazione, oltre quella che si può evincere dai criteri generali di ordine tecnico-discrezionale seguiti nell'impostazione del piano stesso.

Nel caso di specie i vizi sopra riportati non si ravvisano, mentre si rileva lo sconfinamento nel merito delle censure miranti a contestare la scelta urbanistica in ragione della collocazione delle aree, in particolare quella che si assume interclusa.

Si tratta di lotti lungo la via val d'Enza per i quali, come si è già osservato, il PSC prevede l'edificabilità previa cessione delle aree classificate V\*. I lotti adiacenti risultano, dalla documentazione fotografica, caratterizzati o da edifici residenziali risalenti, o liberi, con un regime analogo a quello dei lotti dei ricorrenti e comunque scarsamente edificati, con una prevalenza della destinazione a verde, circostanza che non consente di riscontrare abnormità o travisamento nelle gravate disposizioni degli strumenti urbanistici.

In conclusione, per quanto osservato, il ricorso va respinto, poiché infondato.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna sezione staccata di Parma (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna i ricorrenti in solido al pagamento delle spese di giudizio in euro 2.000,00 (duemila/00) oltre accessori di legge a favore del Comune di Sant'Ilario.

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

Così deciso in Parma nella camera di consiglio del giorno 16 novembre 2016 con l'intervento dei magistrati:

Sergio Conti, Presidente

Anna Maria Verlengia, Consigliere, Estensore

Marco Poppi, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Anna Maria Verlengia**

**IL PRESIDENTE**  
**Sergio Conti**

## IL SEGRETARIO