

Pubblicato il 28/03/2022

N. 02239/2022REG.PROV.COLL.

N. 07956/2020 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 7956 del 2020, proposto dal signor Gianluigi Bevilacqua, rappresentato e difeso dall'avvocato Carmine Rucireta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

**contro**

Comune di Corato, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Michele Dionigi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

**per la riforma**

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Sezione Terza) n. 1131/2020, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Corato;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 febbraio 2022 il Cons. Alessandro Verrico;

Viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

1. Con ricorso dinanzi al T.a.r. per la Puglia (r.g. n. 1789/2012), l'odierno appellante, proprietario nel territorio di Corato di un suolo edificatorio - censito in catasto al foglio 50, p.lle 782 e 783 - per la superficie catastale di mq. 726 ed effettiva di mq. 928, impugnava il diniego di permesso di costruire opposto dal Comune di Corato, pratica edilizia n. 440/2004, comunicato ai sensi dell'art. 10-*bis* legge n. 241/90 e s.m. in data 1° ottobre 2012, iscritto al protocollo generale al n. 29775.

2. Il T.a.r., con la sentenza 4 settembre 2020 n. 1131, ha respinto il ricorso e ha compensato le spese di giudizio tra le parti. Il Tribunale, in particolare:

- a) ha ritenuto tempestivo il ricorso, non potendo ritenersi l'impugnato provvedimento quale atto meramente confermativo del primo diniego opposto precedentemente dall'Amministrazione comunale;
- b) ha rilevato che il ricorrente, non avendo partecipato alla realizzazione di interventi edilizi previsti nel Programma integrato di riqualificazione delle periferie (P.I.R.P.), non può avvalersi della volumetria ivi individuata;
- c) ha ritenuto inammissibili le contestazioni in merito all'assentibilità dell'intervento edificatorio in base alla disciplina dal P.E.E.P. anteriore alla disposta variante, stante l'acquiescenza al precedente provvedimento di diniego del 2005;
- d) ha ritenuto che l'Amministrazione abbia correttamente rilevato l'ultrattività delle previsioni del P.E.E.P. che prevedevano per le aree interessate dal progetto edilizio la destinazione a verde privato, rilevando che esso, non trattandosi di un vincolo ablatorio, non soggiace alla decadenza derivante dal decorso del termine di efficacia stabilito dall'art. 17 della legge urbanistica, con conseguente irrilevanza della circostanza che il fondo sia "intercluso" e che sia venuto a scadenza il piano attuativo, ostando all'edificazione la destinazione impressa definitivamente ai suoli, superabile solo a mezzo di uno specifico procedimento di variante, e sempre che sussistano ragioni di pubblico interesse tali da legittimare il mutamento di destinazione urbanistica;
- e) ha osservato che la destinazione a "verde condominiale" non costituisce una mera indicazione planovolumetrica contenuta in uno strumento attuativo (P.E.E.P.) scaduto, atteso che il Piano 167 è stato integralmente recepito dal P.R.G. vigente e che gli elaborati grafici costituiscono parte integrante del P.E.E.P., con efficacia vincolante.

3. L'originario ricorrente ha proposto appello, per ottenere la riforma della sentenza impugnata e il conseguente accoglimento integrale del ricorso originario. In particolare, l'appellante ha sostenuto le censure riassumibili nei seguenti termini:

- I) il primo giudice avrebbe erroneamente ritenuto che la disponibilità volumetrica sopravvenuta sia stata determinata dall'approvazione del P.I.R.P. e, sulla scorta di siffatto presupposto, ha concluso nel senso che "il ricorrente non può avvalersi della volumetria ivi individuata"; per converso, il Comune avrebbe prima accertato l'esistenza di una disponibilità volumetrica residua nella maglia (a causa dell'errato conteggio dei piani "pilotis" come volumi interclusi) e successivamente avrebbe approvato il Piano di riqualificazione al fine di sfruttare parte di questo *surplus* volumetrico;
- II) la prescrizione a "verde condominiale" dell'area interessata dall'intervento progettato andrebbe qualificata come vincolo di contenuto ablatorio, in quanto, per un verso, comporta l'inedificabilità del suolo e l'impedimento per il proprietario di qualunque utilizzo dell'immobile, per altro verso, lungi dal costituire un vincolo generale imposto dal

P.R.G. ad una pluralità indifferenziata di soggetti, rappresenta una prescrizione specifica e individuale nei confronti del suolo dell'appellante; inoltre, la norma tecnica di riferimento del P.R.G., rubricata "Zona C 167", rimanda per la zona "C167" all'applicazione dello strumento attuativo limitatamente alle sue prescrizioni e non alle indicazioni planovolumetriche, con ciò volendo recepire esclusivamente le disposizioni riguardanti le categorie urbanistiche, le modalità dell'edificazione e gli indici edilizi consentiti.

3.1. Si è costituito in giudizio il Comune di Corato, il quale, depositando memoria difensiva, si è opposto all'appello e ne ha chiesto l'integrale rigetto. In particolare, l'Amministrazione comunale:

a) in rito, ha eccepito:

a.1) l'inammissibilità del ricorso, in ragione della mancata notifica dello stesso nei confronti dei controinteressati proprietari degli immobili confinanti;

a.2) l'inammissibilità del primo motivo di appello, in quanto il ricorrente avrebbe prestato acquiescenza rispetto al primo provvedimento di diniego del 2005;

a.3) l'inammissibilità del secondo motivo di appello per carenza di interesse, perché dalla carenza di provvista volumetrica discenderebbe l'inedificabilità del suolo a prescindere dall'effettiva destinazione urbanistica;

a.4) l'inammissibilità della doglianza secondo cui la destinazione a verde privato sarebbe una "mera indicazione planovolumetrica" priva di efficacia vincolante, per essere stata formulata per la prima volta in grado di appello;

b) nel merito, si è opposta alle censure, evidenziando, da un lato, l'incompatibilità del richiesto permesso di costruire con le prescrizioni del Piano di zona e quindi del P.R.G., dall'altro, la natura conformativa del diritto di proprietà attribuibile alla destinazione a verde condominiale e l'efficacia prescrittiva delle indicazioni planovolumetriche.

3.2. Le parti hanno depositato note di udienza, con cui, in particolare, l'appellante si è opposto alle avverse eccezioni preliminari.

4. Il Collegio, con l'ordinanza n. 6808 del 27 novembre 2020, ha respinto l'istanza cautelare dell'appellante, sulla base della seguente motivazione: "*Considerato che il gravame in trattazione non appare assistito, ex art. 98 c.p.a., dai concorrenti requisiti del fumus boni iuris e del periculum in mora in quanto:*

*a) le argomentazioni a sostegno della tesi del ricorrente sono smentite dalle risultanze documentali e dai consolidati principi elaborati dalla giurisprudenza sui punti controversi, in forza dei quali:*

*a1) le indicazioni cartografiche integrano il contenuto degli strumenti urbanistici;*

*a2) le prescrizioni squisitamente urbanistiche contenute negli strumenti attuativi (nella specie PEEP) non perdono mai efficacia a differenza di quelle espropriative (cfr. da ultimo sez. IV, n. 2930 del 2020; sez. IV, n. 1253 del 2020);*

*a3) la destinazione a verde privato è espressione del potere pianificatorio conformativo e non espropriativo del comune (cfr. sez. IV, n. 2205 del 2018; sez. V, n. 3234 del 2013; sez. IV, n. 9372 del 2010 ivi i riferimenti alle plenarie nn. 7 del 2007 e 9 del 2005);*

*b) non è stato provato in alcun modo il pregiudizio grave e irreparabile derivante dalla esecuzione dell'impugnata sentenza.*

*Ritenuto, quindi, di dover respingere la domanda cautelare;*

*Le spese della presente fase cautelare seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo".*

5. Le parti hanno in seguito depositato memorie difensive e memorie di replica (rispettivamente in data 22 gennaio e 3 febbraio 2022 l'appellante e in data 24 gennaio e 3 febbraio 2022 il Comune di Corato).

6. All'udienza del 24 febbraio 2022 la causa è stata trattenuta in decisione dal Collegio.

7. L'appello è infondato e deve pertanto essere respinto.

8. Ai fini di una migliore comprensione della vicenda oggetto del presente giudizio in fatto si precisa quanto segue:

*i) il ricorrente presentava in data 1° settembre 2004 una prima domanda di permesso di costruire per la realizzazione di un fabbricato per civile abitazione in una zona del Comune di Corato denominata "C 167" dal P.R.G. comunale (tipizzata come zona di espansione), interessata dal P.E.E.P. approvato con decreto del Provveditore alle opere pubbliche di Bari n. 27983 del 27 ottobre 1967;*

*ii) il Comune, con il provvedimento n. 9590/2005, rigettava l'istanza sul presupposto del superamento della superficie destinata ad edifici residenziali, pari a mq. 45.600, prevista nella relazione di accompagnamento dell'ex piano di zona "167";*

*iii) previa approvazione di un protocollo di intesa tra alcuni cittadini ed il Comune, con deliberazione di C.c. n. 36 del 14 maggio 2007 e poi con deliberazione di G.c. n. 641/2009, con la finalità di riqualificazione del centro storico e della zona 167 del Comune di Corato, veniva rispettivamente adottato e approvato il programma integrato di riqualificazione delle periferie (P.I.R.P.), con conseguente progetto di variante al piano di zona 167, previo ricalcolo per la predetta zona di ulteriori mc. 98.637,29, in parte da realizzare per destinazione residenziale;*

*iv) in ragione della sopravvenienza di una volumetria non sfruttata all'interno della zona C167 rinveniente dall'approvazione del P.I.R.P., il ricorrente, in data 3 luglio 2012, presentava richiesta di riesame della propria domanda di permesso di costruire;*

*v) in data 1° ottobre 2012 il Comune di Corato, dopo comunicazione di preavviso di rigetto e ricezione delle osservazioni dell'istante, con l'impugnato provvedimento n. 29775/2012, rigettava nuovamente l'istanza di permesso di costruire ritenendo che "l'area oggetto di richiesta di intervento, secondo la Planimetria del Piano Particolareggiato per l'Edilizia Economica e Popolare, redatto ai sensi della Legge 18.04.1962 n.167, risulta destinata a "verde privato condominiale" ... in quanto "...essendo decorso il termine stabilito per l'esecuzione del Piano Particolareggiato per l'Edilizia Economica e Popolare nella ex zona P.E.E.P. 167, questa diventa inefficace per la parte in cui non abbia*

*avuto attuazione, rimanendo soltanto fermo a tempo indeterminato l'obbligo di osservare, nella eventuale costruzione di nuovi edifici e nella modificazione di quelli esistenti, gli allineamenti e prescrizioni di zona stabiliti dal piano stesso*".

9. Preliminarmente, il Collegio ritiene di poter prescindere dall'esame delle eccezioni preliminari sollevate dal Comune appellata, alla luce dell'infondatezza dell'appello.

10. Nel merito, si rileva l'infondatezza di entrambe le censure, che, in quanto strettamente connesse, meritano trattazione unitaria.

10.1. Al riguardo il Collegio rileva che:

a) nell'ambito della zona del Comune di Corato denominata "C 167" dal P.R.G. comunale (tipizzata come zona di espansione) ed interessata dal P.E.E.P. del 1967, il suolo oggetto dell'istanza veniva destinato a "verde condominiale" pertinenziale ad altro fabbricato da realizzarsi, secondo quanto previsto dal planivolumetrico allegato alla pianificazione esecutiva;

b) la successiva emersione di volumetrie residenziali residue per la zona C167 del P.R.G., che derivava dalla ricognizione del 2007 (all'esito della quale si considerava errato il conteggio dei piani "pilotis" come volumi interclusi) e determinava lo sfruttamento di parte di essa con il P.I.R.P. adottato nel 2007 e approvato nel 2009, non comportava la variazione della destinazione urbanistica di zona, la quale viene classificata come zona residenziale di espansione "C-167" secondo la previsione della cartografia del P.R.G., in atti.

10.2. La questione centrale del presente giudizio attiene pertanto alla valutazione dell'efficacia e della natura delle prescrizioni urbanistiche indicate dallo strumento attuativo, rappresentato nel caso di specie da un P.E.E.P. ormai scaduto e, in particolare, dalle relative previsioni planovolumetriche.

10.3. Il Collegio rileva, in primo luogo, che le indicazioni cartografiche devono ritenersi perfettamente integranti il contenuto degli strumenti urbanistici, considerato peraltro, con specifico riferimento al caso di specie, che, esse essendo ricomprese tra gli elaborati del P.E.E.P. ex artt. 4 e 5 della l. n. 167/1962, presentano efficacia prescrittiva e non meramente indicativa. Pertanto, il rinvio effettuato, per la zona omogenea in questione, dalle norme tecniche di attuazione del P.R.G. del Comune di Corato, approvato nel 1978, alle "prescrizioni del Piano di Zona approvato con Decreto Pres. n. 27583 del 17/10/1967" deve intendersi quale integrale recepimento delle prescrizioni del P.E.E.P., anche con riferimento alle previsioni planovolumetriche.

10.4. Quanto alla persistente efficacia di tali prescrizioni e, in particolare, della destinazione del suolo *de quo* a "verde condominiale", va considerato, in generale, che, per costante giurisprudenza (cfr. da ultimo sez. IV, n. 1253 del 2020), le prescrizioni squisitamente urbanistiche contenute negli strumenti attuativi (nella specie PEEP) non perdono mai efficacia a differenza di quelle espropriative. Invero, si osserva in generale che la scadenza del vincolo pre-espropriativo non fa venir meno la destinazione urbanistica delle aree e ciò che attiene all'ordinato assetto del territorio posto che i P.R.G. hanno durata indeterminata (cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 2869 del 2018 e n. 3002 del 2018). Inoltre, con riferimento al tema della convenzione urbanistica di lottizzazione, è stato affermato che, alla scadenza del piano di lottizzazione, si applicano alla convenzione le disposizioni dell'art. 17 l. n. 1150/42, le quali impongono, in mancanza di una diversa disciplina di dettaglio, di rispettare gli allineamenti e le prescrizioni di zona stabilite dallo strumento urbanistico attuativo, ancorché scaduto. Invero, "la previsione di «ultrattività» delle disposizioni del piano scaduto è finalizzata ad evitare l'alterazione dello sviluppo urbanistico-edilizio così come armonicamente programmato e ad assicurare una edificazione omogenea" (Cons. Stato, sez. IV, n. 6661 del 2009; cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 55 del 1968, in merito all'art. 40 della legge n. 1150/1942 e, in particolare, alla non decadenza degli obblighi di allineamento rispetto alle previsioni di piano sulle vie di comunicazione, perché non aventi natura espropriativa).

10.5. A conferma di tale interpretazione si pone il costante orientamento giurisprudenziale volto ad affermare che la destinazione a verde privato costituisce espressione del potere pianificatorio conformativo e non espropriativo del Comune (cfr. sez. IV, n. 2205 del 2018; sez. V, n. 3234 del 2013; sez. IV, n. 9372 del 2010). In questo senso, si osserva che:

a) per tradizionale e indiscusso insegnamento, i vincoli a verde pubblico (ma anche privato), giustificati da ragioni di tutela ambientale, sono iscritti nell'ambito dei vincoli conformativi, senza titolo ad indennizzo alcuno;

b) invero, la destinazione urbanistica dell'area a zona di "verde pubblico" non assume la natura di vincolo ablatorio o assimilabile, ma rientra nell'ambito della normale conformazione della proprietà privata, espressione del potere di pianificazione del territorio comunale; infatti tale destinazione urbanistica è sussumibile 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 (in questo senso, sez. V, n. 3234 del 2013, cit.; cfr., con riguardo specifico alla destinazione a "verde pubblico" Cons. St., sez. VI, 20 giugno 2012, n. 3571; sez. IV, 13 luglio 2011, n. 4242; sez. IV, 23 dicembre 2010, n. 9372);

c) del resto, in seguito a Corte cost. 20 maggio 1999, n. 179, si è affermato un indirizzo rigoroso e restrittivo in merito all'individuazione dei vincoli espropriativi, nel senso che avrebbero carattere non "espropriativo", ma solo conformativo, e perciò non sarebbero soggetti a decadenza ed all'obbligo dell'indennizzo, tutti i vincoli di inedificabilità imposti dal piano regolatore, a qualsivoglia titolo, per ragioni *lato sensu* ambientali: il vincolo di inedificabilità (c.d. di rispetto) a tutela di una strada esistente; il vincolo di "verde attrezzato", il vincolo d'inedificabilità per un parco e per una zona agricola di pregio, la destinazione a verde privato (cfr. Cons. St., sez. VI, 19 marzo 2008, n. 1201; ad. plen.,

24 maggio 2007, n. 7; Cass. 19 maggio 2006, n. 11848; Cons. Stato, ad. plen., 16 novembre 2005, n. 9; sez. IV, 25 maggio 2005, n. 2718; sez. IV, 15 giugno 2004, n. 4010; sez. IV, 8 giugno 2000, n. 3214);

d) in particolare, tale interpretazione è stata affermata anche con riferimento alla destinazione urbanistica di un'area a verde privato, in relazione alla quale è stata esclusa la natura di vincolo ablatorio o assimilabile, facendola rientrare nell'ambito della normale conformazione della proprietà privata, espressione del potere di pianificazione del territorio comunale e, di conseguenza, non facendola soggiacere alla disciplina sulla indennizzabilità e sulla decadenza (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 6 ottobre 2014, n. 4976; sez. IV, 18 maggio 2012, n. 2919; sez. I, 22 giugno 2011, n. 3897).

10.6. In ragione della persistente efficacia della destinazione urbanistica dell'area in esame a "verde privato", da ritenersi non decaduta in ragione della natura meramente conformativa della prescrizione, non risulta dunque affetto da vizi l'impugnato diniego opposto dal Comune di Corato all'istanza di permesso di costruire.

10.7. Alla luce di tali considerazioni, diviene irrilevante la questione, posta con la prima censura, concernente la dedotta erroneità dell'affermazione del primo giudice secondo cui la disponibilità volumetrica sopravvenuta sarebbe stata determinata dall'approvazione del P.I.R.P., piuttosto che dalla ricognizione dell'esistenza di una disponibilità volumetrica residua nella maglia.

11. In conclusione, in ragione di quanto esposto, l'appello deve essere respinto.

12. Le spese del presente grado di giudizio (che si aggiungono a quelle già disposte in fase cautelare) seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello (r.g. n. 7956/2020), come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l'appellante al pagamento delle spese del presente grado di giudizio, nella misura di euro 4.000,00 (quattromila/00), oltre accessori di legge se dovuti.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 24 febbraio 2022, con l'intervento dei magistrati:

Luca Lamberti, Presidente FF

Alessandro Verrico, Consigliere, Estensore

Silvia Martino, Consigliere

Michele Pizzi, Consigliere

Claudio Tucciarelli, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Alessandro Verrico**

**IL PRESIDENTE**

**Luca Lamberti**

IL SEGRETARIO