

## **SENTENZA N.4833/2006 DEL CONSIGLIO DI STATO**

**Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza n. 4833 del 21 agosto 2006 – Piani regolatori generali – Riserva comunale sulla capacità insediativa disponibile.**

La previsione di piano regolatore recante la riserva comunale del 50% della capacità insediativa disponibile in una determinata area appare preordinata a comprimere in maniera indiscriminata la potenzialità edificatoria dell'area e come tale configura un'atipica forma di esproprio allorchè non indichi i modi procedurali ex lege e non preveda alcuna modalità di indennizzo.

È quanto ha stabilito il Consiglio di Stato, sezione IV, con la sentenza n. 4833 del 21 agosto 2006.

Nel caso in esame la Regione Veneto aveva proposto appello avverso la sentenza del Tar Veneto n. 1356/1996 (confermata dalla sentenza che qui interessa) che aveva accolto il ricorso di alcuni privati per l'annullamento della deliberazione della Giunta Regionale che aveva approvato, con modifiche d'ufficio, il P.R.G. del Comune di Bassano del Grappa, limitatamente al disposto delle N.T.A. laddove si stabiliva che per la zona D/1.3 (zona di espansione) “una quota del 50% della capacità insediativa totale è riservata al Comune”.

La sentenza del Consiglio di Stato è destinata ad avere una rilevanza che va oltre il caso deciso.

Invero la sentenza ha chiarito che la “riserva” comunale equivale ad una forma di perequazione che allo stato non è normata da alcuna legge statale di principio.

E' ben vero che la quasi totalità delle Leggi regionali in materia di “Governo del Territorio” prevedono l'istituto della perequazione (v. art. 60 L.R. Toscana n. 1/2005; art. 11 L.R. Lombardia n. 12/2005), ma altrettanto vero è che, in assenza di specifica normativa statale, le disposizioni delle varie Leggi Regionali potrebbero essere esposte a censure di illegittimità per violazione dell'art. 42 Cost.

In base al citato art. 42, infatti, “è riservata alla legge la possibilità di imporre limiti alla proprietà privata allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti”.

Diverso sarebbe stato il caso deciso dal Consiglio di Stato se la limitazione alla capacità edificatoria fosse stato il prodotto di un accordo tra privati e Amministrazione Comunale.

Con una logica di urbanistica contrattata, infatti, non si sarebbe trattato di un atto autoritativo non ammesso perché non previsto dalla legge, ma di una codeterminazione degli assetti urbanistici pubblico-privati, concordati in funzione della modificazione degli assetti esistenti.

**Il Direttore dei Comitati Scientifici  
Avv. Luigi SIRTORI**

**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 seguente**

**DECISIONE**

**sul ricorso iscritto al NRG 2058 /1998 proposto dalla REGIONE VENETO .....**

***contro***

**.....**

***e nei confronti del***

**COMUNE DI BASSANO DEL GRAPPA, in persona del Sindaco in carica, non costituito in  
giudizio ;**

***per l'annullamento***

**della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale del Veneto, Sezione Prima, n.  
1356/07 del 30 agosto 1997 .**

**Visto il ricorso in appello;**

**visto l'atto di costituzione in giudizio dei suddetti soggetti intimati ;**

**viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;**

**visti gli atti tutti della causa;**

**data per letta alla pubblica udienza del 23 maggio 2006 la relazione del consigliere Pier  
Luigi Lodi e uditi, per le parti, .....**

**ritenuto e considerato quanto segue:**

**FATTO**

**Con atto notificato il 16 febbraio 1998 , e depositato il successivo 4 marzo 1998 , la  
Regione Veneto ha proposto appello avverso la sentenza del T.A.R. per il Veneto n. 1356/97  
, che aveva accolto il ricorso di alcuni privati - proprietari di aree site nel Comune di  
Bassano del Grappa (Vicenza) - inteso all'annullamento della deliberazione della Giunta  
regionale in data 15 maggio 1995, recante l'approvazione con modifiche d'ufficio del P.R.G.  
di detto comune, limitatamente a quanto disposto dall'art. 31, punto 3, lettera c), delle  
N.T.A. in cui si stabilisce, per la zona di cui si tratta, che "una quota del 50% della capacità  
insediativa totale è riservata al Comune".**

**La Regione appellante eccepisce, preliminarmente, l'inammissibilità del ricorso in quanto proposto avverso disposizione di carattere programmatico ed astratto, contestando, poi, l'assunto del Giudice di primo grado, secondo il quale la previsione in parola avrebbe avuto un carattere espropriativo, sostenendosi, invece, che si tratterebbe soltanto di vincolo urbanistico conformativo del diritto di proprietà.**

**Si sono costituiti i soggetti indicati in epigrafe deducendo l'infondatezza del gravame in fatto e diritto.**

**La causa è passata in decisione all'udienza pubblica del 23 maggio 2006 .**

### **DIRITTO**

**1. - Ritene la Sezione che sia infondata l'eccezione pregiudiziale sollevata dall'appellante Regione Veneto, sul presupposto che la disposizione impugnata – introdotta mediante modifica d'ufficio nelle norme tecniche di attuazione del Piano regolatore generale del Comune di Bassano del Grappa - non sarebbe immediatamente lesiva per i ricorrenti, avendo carattere meramente programmatico ed astratto.**

**Trattasi della norma di cui all'art. 41 delle N.T.A., relativa alla zona territoriale omogenea D/1.3, in cui sono ricomprese le aree di proprietà dei ricorrenti in primo grado, per la quale la surricordata modifica d'ufficio ha stabilito quanto segue: “una quota del 50% della capacità insediativa totale è riservata al Comune”.**

**Osserva il Collegio che una simile previsione appare, in realtà, preordinata a comprimere in maniera del tutto indiscriminata la potenzialità edificatoria delle aree, ricomprese nella zona in parola, il cui valore viene per ciò solo inevitabilmente ed immediatamente ridimensionato, senza che possa attribuirsi alcun rilievo alle modalità di successiva concreta attuazione degli interventi, che allo stato non risultano ancora determinate. Tanto basta per riconoscere ai proprietari delle aree in questione un interesse diretto, immediato ed attuale all'impugnativa della disposizione di cui si tratta, palesandosi irrilevanti, sotto il profilo considerato, le giustificazioni offerte dalla Regione in ordine alle garanzie che potrebbero essere in generale assicurate ai proprietari espropriati, in sede attuativa.**

**2. - Ciò posto, appaiono infondate anche le contestazioni rivolte dalla Regione appellante nei confronti delle statuizioni del Giudice di primo grado, il quale ha ritenuto illegittima la disposizione impugnata, in quanto volta a configurare una forma di espropriazione del tutto**

**atipica, non ricondotta e non correttamente riconducibile ad alcuna specifica norma delle leggi vigenti in materia.**

**2.1. - Tale conclusione viene in particolare avvalorata dalla motivazione desumibile “per relationem” dal parere reso in data 30 marzo 1992 dalla Seconda Commissione Consilare, la quale ha giudicato favorevolmente la disposizione ora in esame, in quanto giudicata idonea a realizzare “una forma di perequazione che può riservare alla Pubblica Amministrazione una funzione di calmierazione e immediato utilizzo delle aree”.**

**Al riguardo, infatti, sono chiaramente condivisibili le considerazioni svolte in prime cure secondo cui non è dato rinvenire alcuna disciplina, di fonte legislativa, che autorizzi una riserva di proprietà fondiaria alla mano pubblica - come quella prefigurata nella specie - al fine di contenimento dei prezzi, in un’ottica “dirigista” del mercato dei terreni edificabili.**

**2.2. - Va ribadito, quindi, che in assenza di specifica normativa primaria la disposizione in parola si manifesta priva del supporto legislativo necessario per giustificare la cennata compressione del diritto di proprietà, al di fuori delle garanzie previste in proposito dall’art. 42 della Carta costituzionale.**

**2.3. - In definitiva, dunque, merita conferma la indicazione contenuta nel parere reso in proposito dalla Commissione Tecnica Regionale, che aveva prospettato l’esigenza di stralciare la disposizione di cui si tratta, atteso che al Comune – in base alla normativa vigente in materia - è attribuita la possibilità di espropriare mediante lo strumento dei piani attuativi, ma tale Ente non può, invece, “riservarsi” preventivamente l’acquisizione di aree con le modalità atipiche previste della disposizione in discorso.**

**3. - L’appello deve essere, pertanto, respinto.**

**4. - Le spese del giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come indicato in dispositivo.**

**P.Q.M.**

**Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso meglio specificato in epigrafe:**

- respinge l’appello e, per l’effetto, conferma la sentenza impugnata;**
- condanna l’Amministrazione appellante a rifondere in favore dei resistenti le spese del presente grado di giudizio che liquida in complessivi euro 5.000,00 (cinquemila).**

**Ordina che la presente decisione sia eseguita dall’Autorità amministrativa.**

**Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 23 maggio 2006 , con la partecipazione di:**

<b>Stenio Riccio</b>	<b>- Presidente</b>
<b>Costantino Salvatore</b>	<b>- Consigliere</b>
<b>Pier Luigi Lodi Rel. Estensore</b>	<b>- Consigliere</b>
<b>Carlo Deodato</b>	<b>- Consigliere</b>
<b>Sandro Aureli</b>	<b>- Consigliere</b>