

CAPITOLO N. 21

INDAGINE CONSOCITIVA N.1: VINCOLI ESPROPRIATIVI E CONFORMATIVI

La cornice della questione

Il tema dei vincoli espropriativi e conformativi è un tema articolato e complesso a cui la giurisprudenza ha posto particolare attenzione, soprattutto negli anni più recenti. Sono particolarmente note le espressioni di parere della Corte Costituzionale e del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa del Trentino Alto Adige e sono altresì molto conosciuti i numerosi approfondimenti condotti sul tema dalla manualistica specialistica

Al contempo anche la legge urbanistica provinciale (L.P.1/2008) e il relativo regolamento di attuazione hanno introdotto particolari disposizioni in materia.

Il tema è dunque particolarmente interessante e meritevole di attenzione.

Gli aspetti indagati in occasione della presente variante ineriscono la natura dei vincoli espropriativi e la loro durata, ciò in ragione della necessità di comprendere a pieno se e come lo strumento urbanistico possa garantire, anche nel tempo, l'attuabilità del disegno di città pubblica intrinseco nelle previsioni di piano. Al tempo stesso il tema viene affrontato nella consapevolezza di quanto sia ad oggi complesso per un'Amministrazione provvedere all'acquisizione di tutti gli spazi destinati ad usi collettivi: l'attuale sfavorevole congiuntura economica pone limitazioni evidenti all'attivazione di procedure espropriative (per mancanza sostanziale di risorse economiche).

Considerata la delicatezza della materia e gli effetti, anche diretti, sull'attuabilità di procedure espropriative e sulla realizzabilità degli interventi previsti nelle aree vincolate, l'Amministrazione ha posto come proprio obiettivo la definizione di un puntuale piano ricognitorio delle aree destinate a funzioni pubbliche.

La relazione previsionale programmatica allegata al Bilancio di previsione 2013-2015 (di cui alla deliberazione del consiglio comunale n.7 di data 21 marzo 2013) al capitolo "13.b Gestione urbanistica", paragrafo "13.b. 9 Ricognizione delle aree soggette a vincolo ablatorio espropriativo e a pianificazione attuativa" riferisce la volontà di procedere, nel corso dell'anno 2013, alla catalogazione delle aree soggette a vincolo. Precisa infatti che l'amministrazione comunale, "tenendo in debita considerazione la sfavorevole congiuntura economica, che pone delle limitazioni evidenti nei prossimi anni all'attivazione di procedure espropriative (per mancanza

sostanziale di risorse economiche), ha quindi posto attenzione alla necessità di definire un puntuale piano ricognitivo di tutte le aree destinate a funzioni pubbliche non ancora attuate o in corso di parziale attuazione.

Tale studio coinvolgerà gli uffici dell'Urbanistica e quelli del Progetto speciale che dovranno riservare importanti energie per una catalogazione puntuale di natura informatica e tecnica di tutte le aree sul territorio comunale a destinazione pubblica, definendo peraltro le scelte pianificatorie pregresse quale quadro conoscitivo indispensabile per poter attuare strategie future.

Il Servizio Legale assumerà inoltre un ruolo importante nello studio ricognitorio in questione in quanto garantirà un necessario quanto indispensabile contributo giuridico amministrativo al fine di sostanziare le evidenze tecniche con contenuti giurisprudenziali e di ricerca giuridica”.

La ricognizione delle aree soggette a vincolo ha preso avvio da un'attenta lettura delle disposizioni recate dalla legge urbanistica e dal relativo regolamento attuativo.

Tale lettura ha condotto all'elaborazione di un'articolata indagine conoscitiva dello stato di attuazione delle previsioni dello strumento urbanistico comunale, relativamente alle “Zone F: servizi e attrezzature”, considerando il decennio 2002/2012.

Tale decennio è stato assunto quale riferimento temporale per l'indagine posto che il Piano Regolatore Generale oggi vigente fu approvato con modifiche dalla Giunta Provinciale con delibera n. 2926 del 22 novembre 2002 (di seguito P.R.G. 2002) ed entrò in vigore il giorno 4 dicembre 2002. Dall'anno 2002 ad oggi sono intercorse numerose varianti al P.R.G. che in parte hanno modificato le previsioni contenute nel P.R.G. 2002 e in parte le hanno riconfermate. Ultima in ordine cronologico la Variante “Giugno 2009”, approvata dalla Giunta Provinciale con deliberazione n. 1310 del 22/06/2012 ed entrata in vigore il 4 luglio 2012.

Infine il Servizio Territorio, di concerto con l'Ufficio Legale, ha approfondito la tematica dei vincoli preordinati all'espropriazione anche dal punto di vista giuridico-amministrativo, al fine di sostanziare le evidenze tecniche con contenuti giurisprudenziali e di ricerca giuridica.

Preme quindi in questa sede richiamare, anche per sommi capi, l'articolato percorso intrapreso e le considerazioni emerse.

La disanima del tema trae origine dalla attenta lettura della norma provinciale e si sviluppa fornendo un'attenta lettura dei contenuti e delle disposizioni del vigente PRG.

L'indagine si conclude con l'individuazione di modifiche a carattere normativo, introdotte al fine di garantire, all'amministrazione, la piena libertà di operare nelle aree destinate a funzioni pubbliche e, ai privati proprietari di aree destinate a servizi e attrezzature, la possibilità di fruire del bene.

L'analisi della normativa provinciale

L'art.52 della L.P.1/2008 e il capo V “Disposizioni in materia di interventi e attività ammessi nelle

aree soggette a vincoli di natura espropriativa e di inedificabilità” del regolamento di attuazione della legge urbanistica (Decreto del Presidente della Provincia 13 luglio 2010, n. 18-50/leg), affrontano il tema dei vincoli preordinati all'espropriazione oltre che quello della loro efficacia, reiterabilità e indennizzabilità.

Più precisamente l'art.52 “Durata ed effetti dei piani” prevede che:

“5. In considerazione della necessità di tutelare le limitate risorse territoriali esistenti nella provincia le indicazioni del piano territoriale della comunità e del piano regolatore generale, nella parte in cui incidono su beni determinati e li assoggettano a vincoli preordinati all'espropriazione o che comportano l'inedificabilità, conservano efficacia per dieci anni, salvo che nel frattempo non si sia proceduto al deposito della domanda diretta a promuovere il procedimento espropriativo o non siano entrati in vigore i piani attuativi. Resta ferma la possibilità per il piano territoriale della comunità e per il piano regolatore generale di prevedere un'efficacia del vincolo per periodi inferiori.

I vincoli previsti dal comma 5 possono essere motivatamente reiterati una sola volta e per un periodo massimo di ulteriori cinque anni, purché il comune provveda alla corresponsione al proprietario, previa sua richiesta dalla quale risulti la sussistenza del danno effettivamente prodotto, di un indennizzo, salvo rivalsa del comune nei confronti del soggetto nell'interesse del quale il vincolo è stato reiterato se la richiesta di reiterazione è stata formulata da questo soggetto. “.

La legge precisa inoltre come debba essere determinato l'indennizzo e in casi in cui lo stesso non sia dovuto.

Il comma 7 del citato art. 52 recita infatti:

“L'indennizzo non è dovuto:

- a) nel caso di vincoli che incidono con carattere di generalità su intere categorie di beni;*
- a bis) nel caso di vincoli che incidono su aree non destinate specificatamente ad edificazione;*
- b) nel caso di vincoli che subordinano la realizzazione d'interventi all'approvazione di piani attuativi d'iniziativa privata o d'iniziativa mista pubblico-privata di cui alle sezioni II e IV del capo IX di questo titolo;*
- c) se in alternativa all'esproprio è stipulata una convenzione per la compensazione urbanistica ai sensi dell'articolo 55;*
- d) se nelle aree soggette a vincolo i piani regolatori generali ammettono, in attesa dell'espropriazione delle aree o dell'approvazione dei piani attuativi d'iniziativa pubblica, la realizzazione di strutture prefabbricate di carattere precario ai sensi dell'articolo 97, comma 2, e altri interventi, secondo criteri da stabilire con regolamento, per l'esercizio di attività compatibili con la destinazione di zona; dopo l'attivazione della procedura espropriativa queste strutture devono essere rimosse a cura e spese degli interessati nei termini stabiliti dal comune, eventualmente prorogabili; decorso inutilmente il termine le strutture sono equiparate a opera abusive realizzate in assenza di titolo abilitativo edilizio.”.*

Ulteriormente, il comma 8 stabilisce che:

“Decorsi i termini previsti dai commi 2, 3, 4, 5 e 6 e fino all'adozione delle varianti ai piani regolatori generali recanti la nuova disciplina delle aree interessate, queste aree sono utilizzabili nei limiti di una densità edilizia fondiaria di 0,01 metri cubi per ogni metro quadrato di lotto accorpato, e comunque nel rispetto delle altre norme, anche più restrittive, previste dal piano regolatore generale per le aree destinate ad attività agricole.”.

Il regolamento di attuazione disciplina *“le attività ammesse nelle aree assoggettate a vincoli preordinati all'espropriazione o che comportano l'inedificabilità e ricadenti in zone specificamente destinate ad edificazione, in attesa dell'espropriazione o dell'approvazione dei piani attuativi d'iniziativa pubblica” e “i criteri e le modalità per la realizzazione delle strutture prefabbricate di carattere precario e di altri interventi per l'esercizio di attività compatibili con la destinazione di zona, la cui realizzazione, se consentita dal piano regolatore generale, risulta alternativa alla corresponsione dell'indennizzo, ai sensi dell'articolo 52, comma 7, lettera d), della legge urbanistica provinciale”* e gli interventi e le destinazioni ammesse in tali aree.

L'analisi dei contenuti e delle disposizioni del vigente PRG

Lo strumento urbanistico individua al Capitolo XVI *“Zone F: servizi e attrezzature”* le aree destinate a funzioni pubbliche. Le destinazioni di zona normate dal citato capitolo sono:

- Zone di interesse collettivo - art. 83
- Infrastrutture tecnologiche ed impianti - art. 84
- Verde pubblico esistente e di progetto - art. 85
- Parcheggi pubblici, pertinenziali e di iniziativa misto pubblico-privata - art. 86
- Aree cimiteriali - art. 87
- Ferrovia - art. 88
- Viabilità - art. 89
- Percorsi pedonali e piste ciclabili esistenti e di progetto - art. 90
- Zone per impianti di telecomunicazione - art. 91

Le disposizioni normative che disciplinano gli interventi in tali aree consentono, in alcuni casi, anche ai privati di farsi promotori di iniziative edilizie. Si legge ciò ai commi 3 e 4 dell'art. 83 *“Zone di interesse collettivo”*, che recitano:

“3. E' ammessa la possibilità che il 20 % della superficie utile lorda, da realizzarsi in modo unitario rispetto all'attrezzatura principale, sia destinata ad attività, anche di tipo privato, di esercizi pubblici, ricettive e commerciali (esercizi di vicinato), nonché ad alloggio per il personale di custodia o per foresteria. L'alloggio per il personale di custodia o per la foresteria non potrà

eccedere un volume edilizio di 400 mc. Nelle strutture di proprietà pubblica è possibile aumentare tale percentuale fino al 30%, con l'obbligo di identificare la tipologia di servizio che si intende attivare.

4. Nell'ambito delle zone di interesse collettivo è ammessa da parte della pubblica amministrazione la realizzazione di parcheggi pubblici in superficie, e/o parcheggi pubblici, privati e/o pertinenziali, interrati, anche attraverso interventi di iniziativa mista pubblica privata. Un'apposita convenzione determinerà le opere da realizzarsi, la definizione delle modalità di attuazione e dei tempi, l'assetto patrimoniale delle aree e delle infrastrutture interessate.

La cessione delle aree e delle opere di urbanizzazione da parte del privato nel novero dei rapporti di cui all'enunciato precedente avviene ugualmente alla cessione delle stesse, a fini fiscali, in esecuzione di convenzioni di lottizzazione.

Nell'ambito dei piani attuativi, per le superfici destinate a funzioni di interesse collettivo e a verde di proprietà comunale, è sempre ammesso l'approntamento di parcheggi in superficie.“

Ulteriormente il comma 4 dell'art.85 “Verde pubblico esistente e di progetto” dispone che “Nell'ambito delle aree destinate a verde pubblico possono essere realizzati interventi d'iniziativa mista pubblico – privata o solamente privata. Un'apposita convenzione determinerà le opere da realizzarsi, la definizione delle modalità di attuazione e dei tempi, l'assetto patrimoniale delle aree e delle infrastrutture interessate” e ancora al comma 2 dell'art. 86 “Parcheggi pubblici, pertinenziali e di iniziativa misto pubblico-privata” si legge “I parcheggi pubblici, pertinenziali e di iniziativa misto pubblico-privata, possono essere realizzati a livello del suolo, nel sottosuolo o in costruzioni fuori terra. Le costruzioni fuori terra devono rispettare le distanze dai confini, dagli edifici e dalle strade. Quelli pubblici interrati potranno essere realizzati anche a confine della viabilità o sotto piazze e altri spazi pubblici” e al seguente comma 4 “Nell'ambito delle aree destinate a parcheggio pubblico e pertinenziali possono essere realizzati interventi d'iniziativa mista pubblico –privata. Un'apposita convenzione determinerà le opere da realizzarsi, la definizione delle modalità di attuazione e dei tempi, l'assetto patrimoniale delle aree e delle infrastrutture interessate. La cessione delle aree e delle opere di urbanizzazione da parte del privato nel novero dei rapporti di cui all'enunciato precedente avviene ugualmente alla cessione delle stesse, a fini fiscali, in esecuzione di convenzioni di lottizzazione”.

L'art. 16 “Aree, edifici e manufatti esistenti nelle aree soggette ad espropriazione” reca ulteriori precise disposizioni inerenti la possibilità di intervento nelle aree oggetto dell'indagine.

L'articolo citato recita infatti:

“1. Al fine di mantenere la funzionalità e l'efficienza della residenza esistente e delle attività insediate, per gli edifici e i manufatti esistenti nelle aree soggette ad espropriazione, fino a quando l'Amministrazione competente non adirà la relativa procedura, sono ammessi gli interventi di cui alle lettere a), b), c), d) del precedente art. 9, senza cambio di destinazione d'uso.

2. E' inoltre ammessa la realizzazione di modesti manufatti al servizio della residenza e delle

attività esistenti, nonché la coltivazione agricola dei terreni, inclusi eventuali movimenti di terra ad essa funzionali.

3. E' altresì ammessa la possibilità di realizzare strutture prefabbricate a carattere precario coi limiti e le modalità previste dagli artt. 19 e 20 del regolamento di attuazione della LP.1/2008'.

L'indagine conoscitiva

L'indagine conoscitiva ha preso avvio dalla lettura delle norme sopra citate e dalla disamina dello stato di attuazione delle previsioni dello strumento urbanistico comunale, relativamente alle "Zone F: servizi e attrezzature", considerando il decennio 2002/2012.

Tale indagine ha considerato tutte le destinazioni urbanistiche sopra citate ad esclusione di quelle afferenti il sistema della viabilità e della rete ferroviaria e i percorsi pedonali e piste ciclabili esistenti e di progetto.

Il tema delle aree destinate a "Percorsi pedonali e piste ciclabili esistenti e di progetto" (art. 90) è stato condotto un approfondimento puntuale. La norma che le disciplina precisa che i tracciati che individuano tali percorsi hanno valore orientativo e inoltre che, ai fini della realizzazione dei collegamenti, non si rende necessaria una specifica previsione urbanistica, se ricompresi nella sede stradale o se di larghezza inferiore a 3 metri.

Considerato quindi che è sempre possibile incrementare la rete dei percorsi e che i tracciati hanno mero valore orientativo, si reputa di non considerare la destinazione urbanistica "Percorsi pedonali e piste ciclabili esistenti e di progetto" (art. 90) come assimilabile, nel concreto, ai vincoli oggetto della presente indagine.

Le aree analizzate, per chiarezza espositiva, vengono di seguito definite **zone F*** (Allegato 1 "Zone F* previste dal vigente PRG in centro storico e fuori centro storico") e sono dunque:

- Zone di interesse collettivo - art. 83
- Infrastrutture tecnologiche ed impianti - art. 84
- Verde pubblico esistente e di progetto - art. 85
- Parcheggi pubblici, pertinenziali e di iniziativa misto pubblico-privata - art. 86
- Aree cimiteriali - art. 87
- Zone per impianti di telecomunicazione - art. 91

Si è voluto valutare lo stato di attuazione delle previsioni del piano, provvedendo a mappare tutte le aree distinte per destinazione di zona, oltre che in base all'assetto proprietario¹.

¹ L'assetto proprietario è stato indagato assumendo quale riferimento lo "scarico dati" fornito da Openkat e riferito alla data del 31.12.2012 e variato, in alcune sue parti, in ragione di acquisti, permuta o vendite promossi dal Comune di Rovereto.

Attraverso la mappatura è stato possibile differenziare le Zone F* in base all'assetto proprietario: sono state distinte le aree di proprietà pubblica, quelle di proprietà privata e quelle di proprietà "parapubblica"² (Allegato 2 "Zone F* previste dal vigente PRG in centro storico e fuori centro storico di proprietà pubblica o privata") e definire da quanto tempo la destinazione impressa dal piano regolatore contraddistingua le zone F*, siano esse attuate o meno.

A precisazione di quanto sopra richiamato in riferimento alle zone F* di proprietà "parapubblica" si rammenta che nel territorio della città di Rovereto vi sono numerose funzioni collettive esercitate da soggetti non propriamente pubblici. E' il caso, ad esempio, di servizi scolastici gestiti da Istituti ecclesiastici, di servizi ospedalieri resi da società per azioni quali la Solatrix s.p.a., servizi tecnologici forniti da soggetti quali Dolomiti Energia s.p.a., Dolomiti Reti s.p.a. o Hydro Dolomiti Enel s.r.l. e servizi religiosi, quali oratori, parrocchie e spazi per il tempo libero curati da Parrocchie.

Si è inoltre voluto comprendere a pieno quanto e in che termini la normativa consenta ai privati proprietari di immobili ricompresi entro i perimetri delle Zone F* di intervenire con iniziative edilizie da loro promosse.

In sostanza non è prevista la possibilità di intervento dei privati nelle zone destinate a:

- Infrastrutture tecnologiche ed impianti - art. 84
- Aree cimiteriali - art. 87
- Zone per impianti di telecomunicazione - art. 91

e sono invece consentite iniziative misto pubblico/privato nelle zone destinate a:

- Zone di interesse collettivo - art. 83
- Verde pubblico esistente e di progetto - art. 85
- Parcheggi pubblici, pertinenziali e di iniziativa misto pubblico-privata - art. 86

L'intervento del privato, per quanto attiene la possibilità di realizzare strutture prefabbricate a carattere precario nelle aree soggette ad espropriazione è comunque sancito dal citato l'articolo 16 del P.R.G., che, come sopra richiamato, ammette la realizzazione di strutture prefabbricate a carattere precario nelle aree soggette ad espropriazione, con i limiti e le modalità di cui agli artt. 19 "Interventi e destinazioni d'uso ammessi" e 20 "Modalità di realizzazione dei manufatti precari" del regolamento di attuazione della legge urbanistica.

² A titolo puramente esemplificativo si precisa che sono considerati proprietari parapubblici soggetti quali Arcidiocesi di Trento, Asilo Infantile Lizzanella, Azienda generale servizi municipali di Verona s.p.a., Azienda Multiservizi Rovereto, Casa Generalizia del Pio Istituto Piccole Suore della Sacra Famiglia, Dolomiti Energia S.p.A., Dolomiti Reti S.p.A., Hydro Dolomiti Enel s.r.l., Istituto della Carità Rosminiani, Istituto Famiglia Materna, Istituto per lo sviluppo dell'edilizia sociale I.S.E.S., Opera Campana dei Caduti, Parrocchia di S. Floriano, Parrocchia di S. Giorgio Parrocchia di S. Giorgio, Parrocchia di S. Martino, Parrocchia di S. Giovanni Battista, Parrocchia di Santa Maria del Monte Carmelo, Parrocchia Sacra Famiglia, Patrimonio del Trentino S.p.A., Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., Scuola dell'infanzia Giuseppe e Adelaide Rosmini – Serbati, Società Elettrica Trentina per la distribuzione dell'energia elettrica S.p.A., Solatrix S.p.A., Terna Rete Elettrica Nazionale S.p.A., Trentino Sviluppo s.p.a., etc...

L'approfondimento dei contenuti giurisprudenziali e di ricerca giuridica

Conclusa l'indagine conoscitiva l'Ufficio urbanistica ha provveduto ad approfondire la tematica dei vincoli preordinati all'espropriazione confrontandosi con l'Ufficio legale del comune di Rovereto, che ha dato il proprio supporto, fornendo una lettura interpretativa delle norme tecniche di attuazione del vigente piano regolatore, garantendo così il necessario quanto indispensabile contributo giuridico-amministrativo. Il fine è sostanziare le evidenze tecniche con contenuti giurisprudenziali e di ricerca giuridica.

Dal lavoro svolto e dall'approfondimento giuridico è emerso che, come riportato in sentenze consultate e come precisato da Gian Carlo Mengoli nel Manuale di diritto urbanistico edito da Giuffrè editore *“il Piano regolatore comunale [...] conferisce ai terreni l'edificabilità concreta per cui da tale strumento nasce la differenza tra terreno concretamente edificabile e terreno inedificabile”*; da tale distinzione deriva la differenza di valori del suolo. Tale differenza *“viene dalla giurisprudenza inquadrata nelle distinte e contrapposte categorie di limitazioni conformative e dei vincoli espropriativi e di inedificabilità”*. G.C.Mengoli, alla stregua della giurisprudenza consolidata, precisa che:

- per quanto concerne i vincoli espropriativi e di inedificabilità si ha decadenza solo quando le previsioni del piano regolatore concretino *“un vincolo di totale o pressochè totale inedificabilità, quando cioè non si tratti di limitazioni conformative”*;
- in merito alle limitazioni conformative, le stesse *“sono costituite dalla normale disciplina, ovviamente limitativa, dell'inedificabilità dei vari terreni. Essi consentono uno sfruttamento edificatorio differenziato e naturalmente limitato secondo l'interesse pubblico, senza per altro sopprimere interamente il valore dell'area e si concretano nelle ordinarie prescrizioni e limitazioni architettoniche (altezze, volume, superficie, distanze e quant'altro) e funzionali (usi ammessi)”*.

Se ne desume quindi che le previsioni conformative non sono soggette a decadenza.

Considerati gli assunti normativi precedentemente richiamati, si considerano previsioni conformative quelle inerenti le aree che il P.R.G. destina a:

- Zone di interesse collettivo - art. 83
- Verde pubblico esistente e di progetto - art. 85
- Parcheggi pubblici, pertinenziali e di iniziativa misto pubblico-privata - art. 86

A conferma e ad integrazione di quanto qui riportato, si riportano inoltre i principali contenuti della sentenza n.156/2008 del Tribunale regionale di Giustizia Amministrativa del Trentino Alto Adige – sede di Trento. Tale sentenza richiama in modo esaustivo l'orientamento della giurisprudenza che si è formata sul tema dei vincoli preordinati all'espropriazione e sui vincoli conformativi. Più precisamente individuano quali vincoli preordinati all'espropriazione o che comportano inedificabilità quei vincoli che *“svuotano il diritto di proprietà, incidendo sul godimento del bene in*

modo da renderlo inutilizzabile rispetto alla sua destinazione naturale, ovvero diminuendone significativamente il valore di scambio” e quali vincoli conformativi quelli che “riguardano intere categorie di beni e i vincoli paesistici”. Ai vincoli conformativi vengono assimilati (dalla Corte Costituzionale, nella sentenza n.179 del 1999, e dalla giurisprudenza che ne è seguita: cfr., ad es., Consiglio di Stato, Sez V, 25.1.2005, n.144; id., IV, 12.5.2008, n.2159) “anche i casi in cui l'obiettivo di interesse generale sia ritenuto realizzabile (e specificatamente compreso come tale nelle previsioni pianificatorie) anche attraverso l'iniziativa economica privata, o promiscua pubblico-privata, che non comporti necessariamente espropriazione o interventi ad esclusiva iniziativa pubblica e, quindi, sia attuabile anche dal soggetto privato e senza necessità di previa ablazione del bene, mediante forme di convenzionamento con l'ente pubblico. Si tratta, in particolare, di tutte le iniziative suscettibili di operare in libero regime di mercato, quali parcheggi, impianti sportivi, mercati e complessi per la distribuzione commerciale, edifici per iniziative di cura e sanitarie o culturali, o per altre utilizzazioni, quali zone artigianali o industriali o residenziali, e infrastrutture in zona a “verde pubblico o verde attrezzato”. Tali destinazioni costituiscono espressione della potestà conformativa del pianificatore, allorché la realizzazione di opere e strutture intese all'effettivo godimento del fondo sia consentita pure su iniziativa del proprietario, permanendo in tal caso l'utilizzabilità dell'area rispetto alla sua destinazione naturale”.

Per quanto attiene le previsioni del vigente Piano regolatore del Comune di Rovereto, si rileva dunque che le norme tecniche di attuazione, al capitolo XVI “Zone F: servizi e attrezzature”, recano precise disposizioni relativamente all'ammissibilità di interventi nelle aree destinate a “Zone F: servizi e attrezzature” e descrivono puntualmente gli interventi ammessi in ciascuna zona. Di seguito si ribadiscono le disposizioni che consentono, in tali zone, l'intervento dei privati, attraverso iniziative misto pubblico/privato

Per le “Zone di interesse collettivo” di cui all'art. 83 le norme dispongono, al comma 3, che “E' ammessa la possibilità che il 20 % della superficie utile lorda, da realizzarsi in modo unitario rispetto all'attrezzatura principale, sia destinata ad attività, anche di tipo privato, di esercizi pubblici, ricettive e commerciali (esercizi di vicinato), nonché ad alloggio per il personale di custodia o per foresteria. L'alloggio per il personale di custodia o per la foresteria non potrà eccedere un volume edilizio di 400 mc. Nelle strutture di proprietà pubblica è possibile aumentare tale percentuale fino al 30%, con l'obbligo di identificare la tipologia di servizio che si intende attivare.” e ancora, al comma 4, che “Nell'ambito delle zone di interesse collettivo è ammessa da parte della pubblica amministrazione la realizzazione di parcheggi pubblici in superficie, e/o parcheggi pubblici, privati e/o pertinenziali, interrati, anche attraverso interventi di iniziativa mista pubblica privata. Un'apposita convenzione determinerà le opere da realizzarsi, la definizione delle modalità di attuazione e dei tempi, l'assetto patrimoniale delle aree e delle infrastrutture interessate. La cessione delle aree e delle opere di urbanizzazione da parte del privato nel novero dei rapporti di cui all'enunciato precedente avviene ugualmente alla cessione delle stesse, a fini

fiscali, in esecuzione di convenzioni di lottizzazione.”.

Del pari, per le zone che il P.R.G. destina a “*Verde pubblico esistente e di progetto*”, l'art. 85 prevede che in tali aree possano “*essere realizzati interventi d'iniziativa mista pubblico – privata o solamente privata. Un'apposita convenzione determinerà le opere da realizzarsi, la definizione delle modalità di attuazione e dei tempi, l'assetto patrimoniale delle aree e delle infrastrutture interessate.*”.

Inoltre, per le aree individuate dal P.R.G. come “*Parcheggi pubblici, pertinenziali e di iniziativa misto pubblico-privata*”, il comma 4 dell'art.86 prevede che “*possono essere realizzati interventi d'iniziativa mista pubblico – privata. Un'apposita convenzione determinerà le opere da realizzarsi, la definizione delle modalità di attuazione e dei tempi, l'assetto patrimoniale delle aree e delle infrastrutture interessate. La cessione delle aree e delle opere di urbanizzazione da parte del privato nel novero dei rapporti di cui all'enunciato precedente avviene ugualmente alla cessione delle stesse, a fini fiscali, in esecuzione di convenzioni di lottizzazione.*” e il comma 2 ribadisce l'ammissibilità di iniziative a carattere misto pubblico/privato.

Conclusioni

L'approfondimento dei contenuti giurisprudenziali e di ricerca giuridica ha consentito di distinguere in modo chiaro ed esaustivo le destinazioni urbanistiche riferibili a previsioni conformative che non sono soggette a decadenza e quelle riconducibili a previsioni di natura espropriativa soggette a decadenza.

Risultano quindi mere **limitazioni conformative, non soggette a decadenza**, le “*Zone di interesse collettivo*” art. 83, le aree a “*Verde pubblico esistente e di progetto*” art. 85 e le zone destinate a “*Parcheggi pubblici, pertinenziali e di iniziativa misto pubblico-privata*” art. 86. In tali aree è infatti consentito al privato proporre interventi di trasformazione urbanistico edilizia, oltre a strutture prefabbricate a carattere precario. L'ammissibilità di tali interventi comprime considerevolmente la natura del vincolo impresso, tanto da considerare le destinazioni urbanistiche sopra elencate quali mere limitazioni conformative, non soggette a decadenza.

Sono invece riconducibili a **previsioni di natura espropriativa soggette a decadenza** le destinazioni urbanistiche riferite a “*Infrastrutture tecnologiche ed impianti*” art. 84, “*Aree cimiteriali*” art. 87 e “*Zone per impianti di telecomunicazione*” art. 91.

La mappatura prodotta in fase di indagine conoscitiva ha assunto per tali aree, una valenza particolare, posto che ha consentito di individuare e localizzare le aree soggette a vincolo scaduto non ancora attuate. Più precisamente si rammenta che l'indagine ha considerato le aree di proprietà pubblica, “parapubblica” e privata.

Sulle previsioni di natura espropriativa soggette a decadenza sopra elencate è stato rilevato quanto segue.

Le zone destinate a “*Infrastrutture tecnologiche ed impianti*” art. 84 ricomprendono immobili che sono risultati essere intavolati a nome di soggetti quali ad esempio Dolomiti Energia s.p.a., Società Elettrica Trentina s.p.a., Terna Rete Elettrica Nazionale s.p.a., Hidro Dolomiti Enel s.r.l. e Rete Ferroviaria Italiana s.p.a.³ si è ritenuto che la destinazione di zona assuma valore conformativo, poiché impressa o riconoscendo un'attività in essere o in previsione di prossimi ampliamenti di aree già approntate o prossime all'approntamento su immobili di proprietà dello stesso soggetto. Per analogia è possibile considerare soggetta a vincolo conformativo e non espropriativo anche un'area di proprietà privata che si trova a Rovereto (lungo via Giacomo Puccini, all'altezza di via Lorenzo Perosi), posto che l'intervento ammesso dall'art. 84 è stato attuato da un soggetto terzo, sugli immobili concessi in affitto.

Le destinazioni di zona “*Infrastrutture tecnologiche ed impianti*” art. 84 assumono invece natura di vincolo espropriativo allorquando interessino aree private non attuate e non concesse in affitto per la gestione di attività conformi. L'indagine ha posto in evidenza che vi sono solo quattro casi di questa natura:

1. a Marco vi è una zona dalle dimensioni contenute, interamente di proprietà privata e gravata da vincolo scaduto;
2. a ovest di S.Ilario vi è una zona, dalle dimensioni particolarmente contenute, in parte di proprietà “parapubblica” e in parte di proprietà privata, gravata da vincolo non scaduto;
3. a nord di S.Ilario è presente un'altra zona, interessata solo in parte da una cabina del metanodotto. Nel tempo l'area della cabina è stata ampliata con successive varianti allo strumento urbanistico e ad oggi emerge che, oltre all'area già attuata da un soggetto parapubblico, la destinazione di zona interessa due aree di proprietà privata, di cui una con vincolo impresso da più di dieci anni;
4. nella zona industriale di Rovereto vi è un'ulteriore area dalle dimensioni considerevoli, in gran parte di proprietà pubblica e in minima parte di proprietà “parapubblica” e privata. Le aree di proprietà privata si configurano o come sfridi di immobili posti ai margini dell'area o come immobili di dimensioni minimali interamente ricomprese in essa e sono gravate da vincolo scaduto.

³ La Rete ferroviaria Italiana s.p.a. è proprietaria di un'area destinata a infrastrutture tecnologiche e impianti esistenti sita a S.Ilario e introdotta nel vigente P.R.G. come area a servizio delle strutture ferroviarie, puntualmente destinata a funzioni tecnologiche.

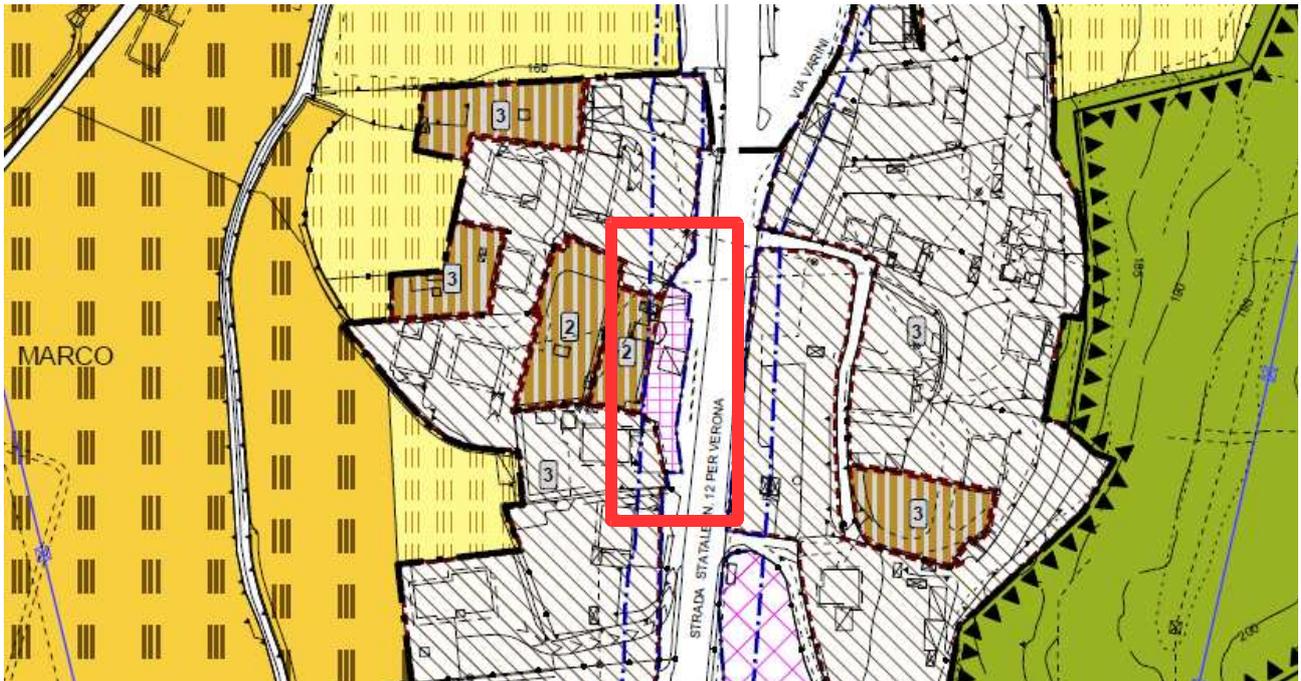


Illustrazione 1: Marco - zona "Infrastrutture tecnologiche ed impianti" art. 84

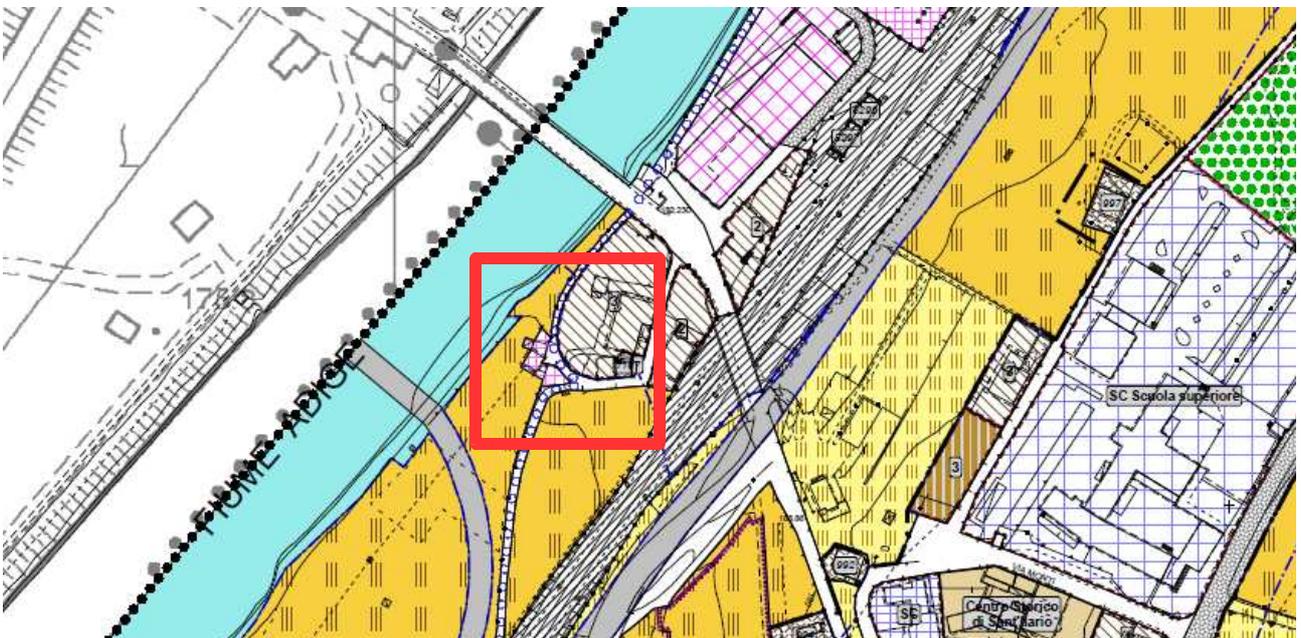


Illustrazione 2: a ovest di S. Ilario - zona "Infrastrutture tecnologiche ed impianti" art. 84

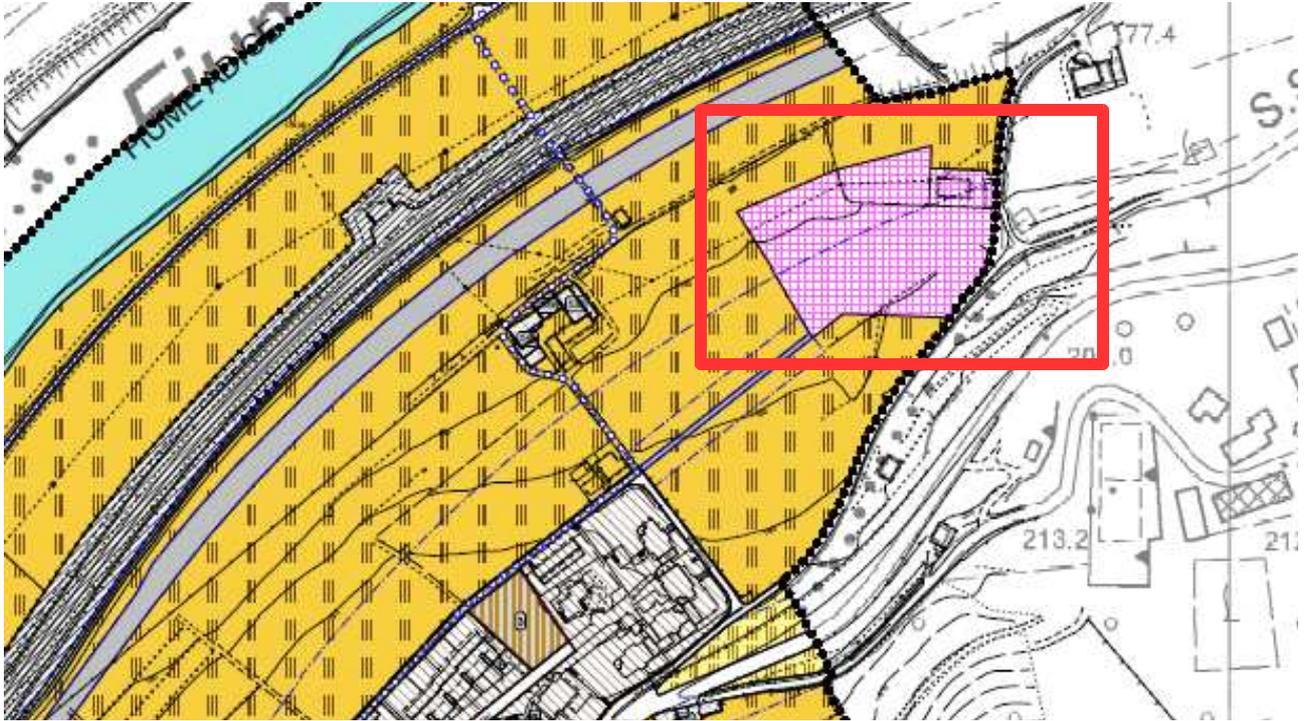


Illustrazione 3: a nord di S. Ilario - zona "Infrastrutture tecnologiche ed impianti" art. 84



Illustrazione 4: Zona industriale Rovereto - zona "Infrastrutture tecnologiche ed impianti" art. 84

Alla luce di quanto sopra esposto si può a ragione ritenere che le aree private gravate da vincolo scaduto siano quantitativamente e dimensionalmente poco significative.

Ciò nonostante la riflessione condotta ha comunque portato a valutare possibili modifiche normative, meglio descritte al paragrafo seguente.

Le zone destinate ad “*Aree cimiteriali*” art. 87 risultano essere gravate da vincolo espropriativo. L'indagine dell'assetto patrimoniale ha consentito di verificare che, nel territorio della città di Rovereto, vi è un solo caso di area di proprietà privata gravata da vincolo espropriativo.

Trattasi della porzione occidentale del Cimitero di S.Marco. Tale area è tuttavia interessata dalla procedura espropriativa di cui alla determinazione n.186 del 2012⁴ del Dirigente dell'Agenzia Provinciale Opere Pubbliche della Provincia Autonoma di Trento.

Richiamando l'assunto normativo dell'art.52 della legge urbanistica, si ribadisce che i vincoli espropriativi “*conservano efficacia per dieci anni, salvo che nel frattempo non si sia proceduto al deposito della domanda diretta a promuovere il procedimento espropriativo [...]*”.

Al contempo l'indagine conoscitiva ha evidenziato che non vi sono aree destinate a “*Zone per impianti di telecomunicazione*” art. 91 di proprietà privata. E' così emerso che non vi sono casi di vincolo espropriativo scaduto o passibile di scadenza che interessino aree di privati.

Modifiche normative

A conclusione dell'articolata indagine conoscitiva, considerati gli approfondimenti di natura giuridica e valutato quanto richiamato al presente paragrafo, è parso opportuno confermare, nella sostanza, l'impianto normativo oggi vigente, intervenendo esclusivamente con un affinamento normativo ad integrazione dell'art. 84 “*Infrastrutture tecnologiche ed impianti*”, di seguito descritto e riportato.

E' stato introdotto all'art. 84 un nuovo comma, che consente interventi di iniziativa pubblico/privata se rispettosi delle funzioni ammesse in tali zone. Al fine di garantire che le iniziative private non si pongano in contrasto con eventuali previsioni di uso a fini collettivi delle aree, la norma prevede che qualora l'iniziativa risulti privata, l'intervento si debba conformare all'interesse pubblico superiore.

Per maggiore precisione si riporta di seguito l'art.84, completo della modifica promossa dalla presente variante (introduzione del nuovo comma 2). L'articolo è così strutturato:

“*ART. 84 - Infrastrutture tecnologiche ed impianti*

4 Oggetto: Lavori di sistemazione ed ampliamento del cimitero di San Marco – (II lotto) -. (F 355 – 2010) Determinazione di esproprio definitivo. Art. 8 L.P. 19 febbraio 1993 n.6 (Norme sulla espropriazione per pubblica utilità).

1. Tali aree sono destinate alla realizzazione di attrezzature e impianti di tipo tecnologico, depuratori, centro raccolta materiali, impianti lava-auto e relativi servizi, magazzini, caserme dei Vigili del Fuoco, cantieri di enti pubblici, sedi tecniche ed operative di aziende e di enti per la gestione dei servizi pubblici, ecc.
2. Nel rispetto delle funzioni sopra espresse sono ammessi anche interventi di iniziativa pubblico/privata. Qualora l'iniziativa risulti privata, l'intervento dovrà essere conformato all'interesse pubblico superiore.
3. L'edificazione deve avvenire nel rispetto dei seguenti parametri:
 - 2.1 rapporto massimo di copertura $\leq 0,70$;
 - 2.2 altezza massima: ml 20 esclusi i volumi tecnici.Sono ammessi rapporti di copertura e/o altezze superiori qualora ciò risulti motivato in forza di ragioni tecnico-funzionali.”