

In riscontro alle Vs. esigenze, trascrivo integralmente dal file in mio possesso il parere legale sulla questione sollevata dal sig. “Silla Antonio Gabriele”, a memoria redatto su incarico del comune circa 15 anni fa. Ribadisco che in considerazione del tempo trascorso, sarebbe opportuno verificare la compatibilità e la correttezza della ricostruzione all’epoca operata alla luce di nuovi orientamenti, normative, regolamenti o fatti materiali modificativi della originaria situazione:

“OGGETTO: PARERE LEGALE SULLA RICHIESTA DI CONSERVAZIONE, DA PARTE DI SILLA ANTONIO GABRIELE, DELLA PROPRIETA’ DEL FONDO DESTINATA AD AREA DI PARCHEGGIO.

La questione prospettata risulta abbastanza chiara sotto sotto il carattere puramente giuridico, ma presenta aspetti assai delicati per quanto concerne l’esigenza di contemperare il sacrificio imposto al privato con l’interesse pubblico perseguito.

La scheda d’ambito UPD3 adottata dal codesto Ente prevede che l’intervento di nuova edificazione è subordinato alla cessione e realizzazione di un parcheggio pubblico individuato in planimetria su tutta la superficie non interessata dall’intervento edilizio e che l’opera materiale sia eseguita a totali spese del privato.

Sotto il profilo pubblicistico dunque, ci troviamo di fronte ad un provvedimento d’indirizzo chiaro ed inequivocabile, indicando esso le modalità materiali specifiche con cui realizzare concretamente l’interesse pubblico: “cessione e realizzazione di un parcheggio pubblico”. La volontà dell’Ente pubblico espressa dunque è esattamente e specificamente quella di subordinare l’intervento alla cessione dell’area, e quindi all’acquisto incondizionato da parte del comune del diritto di proprietà sulla stessa.

Ci chiediamo se l’elaborato P 9 citato non si presenti effettivamente troppo rigido nella sua formulazione, e la risposta a mio avviso è “sì”, poiché l’interesse pubblico perseguito avrebbe parimenti trovato piena e legittima attuazione con la costituzione di un vincolo di destinazione a pubblica utilità, assai meno oneroso e gravoso per il cittadino interessato. Ma la nostra domanda e la relativa risposta purtroppo nulla contano, fungendo la volontà amministrativa espressa dall’Ente, e fino ad eventuale revisione con successivo atto amministrativo, da limite invalicabile per la risposta concreta da fornire attualmente alla istanza dell’interessato di “mantenere la proprietà”, che, così posta, ovviamente non può che essere negativa. E cerco di confortare l’affermazione con più chiare considerazioni.

a) l’atto definito “schema atto di cessione gratuita di superficie ecc” altro non è se non un contratto (definitivo nella sostanza) preliminare (nella forma) stipulato dalle parti iure privatorum, con il quale il cittadino espressamente ha ceduto al Comune l’area non interessata alla

edificazione. La cessione dunque è sostanzialmente già avvenuta, anche se la sua efficacia erga omnes sarà raggiunta solo con la relativa trascrizione. Il Comune pertanto è allo stato già proprietario del bene, ed il cittadino non può quindi formulare la domanda di “mantenere” la proprietà dell’immobile ma, tutt’al più, **la diversa di acquistarla.**

b) La valutazione della domanda di riacquisto da parte del privato (e così dovrà essere formulata), presuppone preliminarmente la individuazione della natura del bene sotto il profilo codicistico, e quindi la necessità di capire se il terreno costituisca patrimonio che, con la destinazione d’uso impressa dal PRG, sia da ritenere bene del Comune **soggetto al regime del demanio pubblico** ai sensi dell’art. 824 cc, nel qual caso sarebbe assolutamente inalienabile, o bene patrimoniale dell’Ente indisponibile ai sensi dell’art. **826 c.c., soggetto a meno rigida disciplina nel senso che non può essere sottratto alla sua destinazione d’uso.**

Senza che stia ad elencarli (demanio marittimo, beni interesse storico archeologico ecc ecc), invitando ad una diretta verifica dei beni definiti demaniali con la lettura dell’art. 822, ritengo che l’area in oggetto appartenga alla categoria del patrimonio indisponibile ex art. 826 c.c.

Dunque il terreno sotto il profilo giuridico può essere alienato, purchè ciò non importi distrazione dalla sua destinazione e, l’atto di traslazione, dovrà espressamente contenere il vincolo di destinazione altrimenti sarebbe nullo ex art. 1418 c.c.

Anzi possiamo spingerci oltre: La Cassazione ha ritenuto che “la cessione (nella specie, gratuita) di un terreno al comune, stipulata in esecuzione di una convenzione di lottizzazione, al fine di assicurare la possibilità di destinazione del bene a pubblico servizio, prevista dal piano di lottizzazione, secondo le norme del piano regolatore generale, fa solo entrare il bene nel patrimonio del comune, senza attribuirgli caratteri che ne determinano la collocazione nella categoria dei beni del patrimonio indisponibile, potendo questa dipendere esclusivamente da una effettiva e concreta destinazione a pubblico servizio”. Cass. civ., sez. II, 9 settembre 1997, n. 8743.

Dunque l'appartenenza di un bene al patrimonio indisponibile dello Stato, dei comuni o delle province, a meno che non si tratti di beni riservati, per loro natura, a tale patrimonio, dipende soprattutto dalle caratteristiche oggettive e funzionali del bene e presuppone, quindi, oltre che l'acquisto in proprietà del bene da parte dell'ente pubblico (cosiddetto requisito soggettivo), **una concreta destinazione** dello stesso ad un pubblico servizio (cosiddetto, requisito oggettivo) che, proprio per l'esigenza di un reale legame con le oggettive caratteristiche del bene, **non può dipendere da un mero progetto di utilizzazione della p.a. o da una risoluzione che, ancorchè espressa in un atto amministrativo, non incide, di per sè, sulle oggettive caratteristiche funzionali del bene.** Detti beni dunque acquistano la condizione di beni del patrimonio indisponibile dell'ente pubblico solo dal momento in cui, essendo stati acquistati da questo in proprietà, sono trasformati ed in concreto utilizzati secondo la propria destinazione, non essendo all'uopo sufficiente nè il piano regolatore generale, che ha solo funzione programmatica e l'effetto di attribuire alla zona, o anche ai terreni in esso eventualmente indicati, una vocazione da realizzare attraverso gli strumenti urbanistici di secondo livello o ad essi equiparati, e la successiva attività di esecuzione di questi strumenti, nè il provvedimento di approvazione del piano di lottizzazione, che individua solo il terreno specificamente interessato dal progetto di destinazione pubblica, nè la convenzione di lottizzazione, che si inserisce nella fase organizzativa del processo di realizzazione del programma urbanistico e non nella fase della sua materiale esecuzione. (Cass. civ., sez. II, 9 settembre 1997, n. 8743).

Chiarito dunque il mio parere sull’alienabilità “vincolata” del terreno, Vi pongo il problema sotto l’aspetto puramente morale ed etico della opportunità di procedere ad un atto di compravendita, che sarebbe assai conveniente sotto il profilo patrimoniale per il Comune ma disastroso in tutti i sensi per il cittadino fino al punto da sollevare un problema di moralità dell’operazione.

Il sig. Silla, nella fattispecie, sarebbe onerato dal riacquistare l’immobile a prezzo di mercato, provvedere alla sua sistemazione a parcheggio pubblico, assumere tutti gli oneri di manutenzione

quale proprietario. L'atto quindi per il cittadino risulterebbe assolutamente disastroso e privo dei requisiti sinalgmatici della compravendita, se non per il fatto di ipotecare per il futuro, in caso di cessazione del vincolo per revisioni del PRG, una utilizzazione esclusiva.

Ma ciò, di fatto, può essere raggiunto anche senza alcuna attuale compravendita. Come ben noto infatti, ai sensi dell'art. 21 della L.1150/1942 le aree che per effetto della esecuzione di un piano particolareggiato cessino di far parte del suolo pubblico, e che non si prestino da sole ad utilizzazione edilizia, accedono alla proprietà di coloro che hanno edifici o terreni confinanti con i detti relitti, previo versamento del prezzo che sarà determinato nei modi da stabilirsi dal regolamento di esecuzione della presente legge, in rapporto al vantaggio derivante dall'incorporamento dell'area.

In buona sostanza, a favore del cittadino è già costituito un diritto di prelazione ex lege sul terreno di specie, e quindi potrà acquistarne la proprietà al momento opportuno, senza assumere il rischio di sostenere oggi gli oneri di una compravendita”

Sperando di esservi stato utile, porgo cordiali saluti

Avv. Antonio Serafini

