

## LE OPERE DI URBANIZZAZIONE A SCOMPUTO DEVONO SEMPRE ESSERE OGGETTO DI ACQUISIZIONE AL PATRIMONIO INDISPONIBILE DEL COMUNE? O È SUFFICIENTE UN VINCOLO DI USO PUBBLICO?

*Costruiamo troppi muri e non abbastanza ponti.*

(Isaac Newton)

Con il presente elaborato si espongono tre argomenti a dimostrazione della tesi secondo cui le cd. opere di urbanizzazione a scomputo possono concretizzarsi anche in un vincolo di uso pubblico e non necessariamente in una cessione in proprietà all'Ente Locale.

### **1. La legislazione regionale veneta.**

L'art. 31, co. 11 l.r. Veneto 11/2004 si riferisce espressamente ad opere a scomputo meramente vincolate e non anche cedute: *“Il valore delle aree e delle opere cedute **o vincolate** è scomputabile dal contributo di urbanizzazione in sede di rilascio del titolo abilitativo, ammettendosi la compensazione anche tra diverse categorie di opere di urbanizzazione e corrispondenti aree a standard”*.

### **2. La giurisprudenza del Consiglio di Stato.**

**2.1.** In un caso (sent. Cons. St., n. 2999/2020), in un PUA di iniziativa privata e nella conseguente convenzione, si prevedeva la costituzione su una piazzola dei privati di un vincolo di uso pubblico come *standard* di piano, disciplinandone la destinazione, tramite rinvio ad un articolo delle N.T.A. del P.R.G. comunale allora vigente, a *“verde pubblico”*, comprendente *“parchi e ad aree attrezzate per il gioco dei bambini e dei ragazzi e per il riposo degli adulti”*, con conseguente possibilità di realizzare ivi *“bar, chioschi di ristoro, tettoie aperte, servizi igienici, gioco bambini (con esclusione di attrezzature o campi sportivi)”*.

Il Consiglio di Stato ha affermato che l'adibizione della piazzola di cui trattasi a *standard* urbanistico va ricondotta a una cd. *“monetizzazione”* dell'opera a scomputo degli oneri di urbanizzazione previsti dagli artt. 12 ss. T.U. edilizia e dagli artt. 81 ss. l.r. Veneto 61/1985. In questo modo, le Parti prevedevano per la piazzola *de qua* la conservazione della proprietà privata, ma funzionalizzandola al pubblico interesse mediante l'istituzione su di essa del diritto parziario, qualificato *ex lege* come demaniale ai sensi dell'art. 825 c.c.

L'area che risulti così vincolata rimane però in proprietà del privato, cosicché il Comune non ha titolo per rilasciare a terzi diritti di uso esclusivo (nel caso di specie, occupazione di plateatico).

Nel contesto dell'art. 825 c.c., l'Ente pubblico non può disporre in ordine alle aree private assoggettate a servitù pubblica oltre i limiti necessari per garantire la perdurante insistenza sul bene del diritto di proprietà del privato. In tal senso, infatti, l'Ente pubblico titolare del diritto parziario demaniale non può esercitare, sui beni assoggettati a diritto di uso pubblico, i poteri che di norma spettano all'Ente medesimo sui beni integralmente rientranti nel proprio demanio, *in primis* quello di concedere a singoli privati un uso eccezionale dei beni medesimi.

Infatti, la concessione di un uso esclusivo a un terzo del bene privato “funzionalizzato” ai sensi dell’art. 825 c.c. all’uso pubblico, violerebbe per certo l’utilizzo del bene *uti cives* da parte dell’intera comunità di cui il Comune è, nondimeno, il soggetto esponenziale nonché garante dei relativi diritti e interessi. Non solo, ma in questa eventualità, violerebbe anche il pur funzionalizzato diritto di proprietà di cui il privato è titolare, senza averne la legittimazione (Cass., Sez. I, 02.03.1964, n. 469; 29.11.1979, n. 6272).

L’uso “speciale” (o altrimenti definito “eccezionale”) del bene si determina anche attraverso una sua occupazione non soltanto permanente, ma anche temporanea, da parte di colui che se ne avvale *uti singulus*.

**2.2.** In un altro caso (sent. Cons. St., n. 5372/2018), la convenzione urbanistica di un Piano particolareggiato di iniziativa pubblica prevedeva che il privato realizzasse dei parcheggi a *standard* urbanistici, da mantenere in proprietà privata, ma funzionali all’uso pubblico e liberamente accessibili, in base al disposto di una legge regionale ligure.

Il Consiglio di Stato ha ritenuto legittima questa previsione, poiché, in linea generale, le opere di urbanizzazione sono preordinate alla fruizione collettiva indifferenziata ed alla soddisfazione di bisogni generali, il che non appare contraddetto dalla sussistenza di specifici e concreti vincoli funzionali o pertinenziali, su un bene che rimanga in proprietà privata.

Per l’effetto, la riconduzione agli spazi a parcheggio “non pertinenziali” ma “funzionali” (in quanto specificamente “asserviti ad un intervento edilizio”, come recita il legislatore ligure) non ne esclude la diretta ricomprensione tra le opere di urbanizzazione primaria. Per tal via, il mancato assoggettamento al contributo di concessione edilizia non discende – come nel caso dei parcheggi “pubblici ad accesso libero” – dall’obiettivo regime di appartenenza al patrimonio pubblico, ma dal riconoscimento del beneficio dello scomputo.

Conclusivamente, si ritiene che le opere di urbanizzazione a scomputo possano concretizzarsi in un vincolo di funzionalizzazione delle aree all’uso pubblico, pur nella permanenza della proprietà privata, senza necessità di una cessione delle aree stesse al patrimonio indisponibile del Comune.

Malo (VI), 23 gennaio 2023

Avv. Alberto Antico – per [www.italiaius.it](http://www.italiaius.it)