

PAOLO URBANI<sup>1</sup>

## Proprietà privata e interesse pubblico nelle politiche del verde. Un nodo da sciogliere

<sup>1</sup> Università La Sapienza - Roma

1. L'attuazione delle finalità del *Regolamento Europeo sul ripristino della natura ed il verde urbano* 2024 trovano già un parziale attuazione nella legge 10 del 2013 *Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani* ove si prevedono vari obiettivi connessi alla fissazione di *criteri e linee guida per la realizzazione di aree verdi permanenti intorno alle maggiori conurbazioni* cui si riconnette la creazione del *Comitato per lo sviluppo del verde pubblico*, cui segue la previsione da parte dei comuni di un *Piano del Verde* da inserire nel processo di pianificazione dello strumento urbanistico comunale.

Al di là dell'attuazione di tali previsioni – spesso inattuata a livello locale – il tema qui trattato è legato al rapporto tra poteri conformativi attribuiti al piano urbanistico e tutela della proprietà immobiliare.

La compressione della proprietà privata sotto il profilo del mancato rispetto dell'esistenza del *valore d'uso e del valore di scambio* del bene immobile – come parametro del passaggio da conformativo a espropriativo – non è mai stata affrontata dal legislatore al fine di legittimare gli effetti che le previsioni a *verde urbano* assumono sulle aree private. Ne discende che le categorie del verde in Italia manifestano diverse fisionomie: dal verde agricolo, a verde privato, a verde pubblico, ove solo per la prima ne è prevista normativamente il carattere conformativo della previsione urbanistica.

Ne consegue che solo la giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato) dopo un lungo percorso è giunta ad affermare che il verde privato ma soprattutto il verde pubblico “attrezzato” non costituiscono vincoli espropriativi ma conformativi, nella misura in cui viene confermato il legame con l'interesse pubblico a vantaggio della collettività insediata.

Giova, sul punto, ricordare alcune massime che hanno affrontato il conflitto tra interessi privati e interesse pubblico in merito alla particolare natura

del vincolo a verde pubblico che tuttavia si pone in un difficile equilibrio tra natura conformativa o espropriativa del vincolo de quo.

2. Il CdS (Cons. Stato, sez. IV, 22 febbraio 2017 n. 821; 28 settembre 2016 n. 4022; 9 dicembre 2015 n. 5582), ha costantemente affermato che «la destinazione ad attrezzature ricreative, sportive e a verde pubblico, data dal P.R.G. ad aree di proprietà privata, non comporta l'imposizione sulle stesse di un vincolo espropriativo, ma solo di un vincolo conformativo, che è funzionale all'interesse pubblico generale conseguente alla zonizzazione effettuata dallo strumento urbanistico».

Ancora più recentemente «La destinazione a verde pubblico attrezzato non comporta l'imposizione di un vincolo espropriativo, bensì di un vincolo conformativo, funzionale all'interesse pubblico conseguente alla zonizzazione effettuata dallo strumento urbanistico, che definisce i caratteri generali dell'edificabilità in ciascuna delle zone in cui è suddiviso il territorio comunale»<sup>1</sup>.

In questo senso di recente la Cassazione civile, sez. I, Ord. 8 novembre 2024, n. 28808 ha confermato questo orientamento affermando che «La destinazione a verde pubblico è di regola vincolo conformativo. Può rivelarsi, solo in via eccezionale, come vincolo preordinato all'esproprio (...) al concorrere di tutti i seguenti presupposti: a) che si traduca in un'imposizione a titolo particolare incidente su beni determinati al precipuo fine della precisa e puntuale localizzazione di un intervento edilizio che, per natura e scopo, sia d'esclusiva appropriazione e fruizione collettiva; b) che la relativa realizzazione risulti incompatibile con la proprietà privata e, perciò, presupponga ineluttabilmente, per il suo compimento, l'espropriazione del bene; c) che l'imposizione determini l'inedificabilità del bene colpito e, dunque, lo svuotamento del contenuto del diritto di proprietà, incidendo sul suo godimento, tanto da renderlo inutilizzabile rispetto alla sua destinazione naturale, ovvero da diminuirne in modo significativo il valore di scambio».

A conferma di questo orientamento (Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., 25 agosto 2025, n. 675) è stato ribadito:

«La destinazione urbanistica di verde pubblico attrezzato impressa ad un terreno di proprietà privata costituisce un vincolo di natura espropriativa, consentendo la realizzazione di opere destinate esclusivamente alla fruizione soggettivamente pubblica».

Come si evince da tale giurisprudenza, la scelta discrezionale dell'amministrazione dev'essere adeguatamente motivata rispetto il contenuto del vincolo

<sup>1</sup> Cons. Stato, sez. IV, 21 luglio 2025, n. 6408.

a verde pubblico che, non a caso, viene definito “attrezzato” lasciando quindi al privato la possibilità di confermarne il “valore d’uso” utilizzando il bene – sempre nell’ambito della soddisfazione dell’interesse pubblico – anche per attività sportive private ma sempre aperte all’esigenze della collettività insediata.

La questione in breve, anche in base alla giurisprudenza comunitaria, ripropone il concetto di contenuto minimo del diritto di proprietà il cui svuotamento ne impone il carattere espropriativo.

3. La mancata codificazione degli effetti di tali misure sulla proprietà immobiliare e l’assenza di una definizione giuridica del verde “urbanistico” – al di là della sua qualificazione come standard ai sensi del DM 1444 del 1968 – rende incerta l’azione dei comuni che molto spesso non procedono in direzione della salvaguardia delle aree a verde pubblico, pena il conflitto con gli interessi privati avanti il giudice amministrativo, ma anche di possibile perdita di consenso politico, adottando modalità di compensazione del vincolo a verde pubblico riconoscendo alla proprietà vincolata diritti edificatori da spendere altrove (vedi il caso di Roma).

Il che è in aperta contraddizione con le filosofie della riduzione del consumo di suolo e della garanzia di aree inedificate destinate alla conservazione del verde. In assenza del nodo da sciogliere, sia il Regolamento comunitario, (come alcune previsioni della legge 10 del 2013 richiamate), rischiano di comprometterne l’attuazione.

