

# VINCOLI DI INEDIFICABILITÀ ESPROPRIATIVI E CONFORMATIVI

rassegna  
di giurisprudenza  
2009-2013

# vincoli di inedificabilità espropriativi e conformativi

rassegna di giurisprudenza  
2009-2013



fax: 049 9710328 – email: [info@exeo.it](mailto:info@exeo.it)

---

La presente opera è una raccolta, ordinata in una classificazione tematica, di sintesi ed estratti giurisprudenziali in materia di vincoli di inedificabilità espropriativi e conformativi, tratti da pronunce recensite dalle riviste telematiche Esproprioonline.it e Urbium.it, appartenenti agli anni 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013.

Disclaimer: pur compiendo ogni ragionevole sforzo per assicurare che le massime siano elaborate con la cura necessaria, si avverte che errori, inesattezze, ambiguità od omissioni sono sempre possibili. Con riguardo a ciò, l'editore e il curatore si esimono da ogni responsabilità, invitando l'utente a verificare in ogni caso la massima di interesse con il contenuto della relativa sentenza.

Copyright © 2014 Exeo S.r.l.. Tutti i diritti riservati. Le massime/sintesi, quando costituiscono una rielaborazione delle pronunce da cui sono tratte, sono opera protetta dal diritto di autore e possono essere utilizzate solo citando la fonte e per fini non commerciali. La classificazione delle massime costituisce parimenti opera protetta dal diritto di autore, di cui nessun uso è consentito. Sono consentite esclusivamente citazioni a titolo di cronaca, studio, critica, recensione, attività della pubblica amministrazione o professionale, accompagnate dalla menzione della fonte. È vietata la riproduzione anche parziale e con qualsiasi mezzo senza l'autorizzazione scritta dell'editore. È consentita la stampa ad esclusivo uso personale dell'utilizzatore, e comunque mai a scopo commerciale. **Il presente prodotto può essere utilizzato esclusivamente dalla persona fisica acquirente e dai suoi stretti collaboratori professionali, o da un singolo destinatario in caso di soggetto acquirente diverso da persona fisica. Ogni diversa utilizzazione e diffusione, con qualsiasi mezzo, con qualsiasi scopo e nei confronti di chiunque, totale o parziale, è vietata senza il consenso scritto dell'editore.**

Edizione: aprile 2014 - collana: OSSERVATORIO DI GIURISPRUDENZA, a cura di Paolo Loro - materia: espropriazione per p.u., edilizia, urbanistica - tipologia: repertori - formato: digitale, pdf - dimensione: A4 - ISBN: 978-88-6907-024-2 - codice: JRE89 - nic: 177 - prezzo: € 35,00 - Editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 15200/2007 DUNS 339162698 c.s.i.v. € 10.000,00, sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova – sede operativa via Dante Alighieri 6 int. 1 35028 Piove di Sacco (PD) [info@exeo.it](mailto:info@exeo.it). Luogo di elaborazione: sede operativa.

---

## SOMMARIO

[VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ](#)

[ESPROPRIATIVI E CONFORMATIVI](#)

[CONFORMATIVI](#)

[CONFORMATIVI --> AGRICOLO](#)

[CONFORMATIVI --> AGRICOLO --> LIMITAZIONI ALLO SFRUTTAMENTO AGRICOLO](#)

[CONFORMATIVI --> ALBERGHI E STRUTTURE RICETTIVE](#)

[CONFORMATIVI --> ALTEZZA/CUBATURA/DISTANZE..](#)

[CONFORMATIVI --> APPOSIZIONE --> MOTIVAZIONE](#)

[CONFORMATIVI --> ATTIVITÀ IMPRENDITORIALE](#)

[CONFORMATIVI --> ATTREZZATURE DI INTERESSE COMUNE](#)

[CONFORMATIVI --> ATTREZZATURE DI INTERESSE COMUNE --> DISTRIBUZIONE CARBURANTE](#)

[CONFORMATIVI --> ATTREZZATURE PUBBLICHE](#)

[CONFORMATIVI --> ATTREZZATURE SANITARIE](#)

[CONFORMATIVI --> DA ZONIZZAZIONE](#)

[CONFORMATIVI --> DA ZONIZZAZIONE --> VINCOLO ESPROPRIATIVO OCCULTO](#)

[CONFORMATIVI --> EDILIZIA ECONOMICA E POPOLARE](#)

[CONFORMATIVI --> EDILIZIA RESIDENZIALE](#)

[CONFORMATIVI --> EDILIZIA RESIDENZIALE PRIVATA](#)

[CONFORMATIVI --> EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA](#)

[CONFORMATIVI --> EDILIZIA SCOLASTICA](#)

[CONFORMATIVI --> INDICE EDIFICATORIO ESIGUO](#)

[CONFORMATIVI --> IRRILEVANZA STRUMENTI URBANISTICI](#)

[CONFORMATIVI --> LIMITI AGLI INTERVENTI AMMESSI](#)

[CONFORMATIVI --> PAESISTICO-AMBIENTALE](#)

[CONFORMATIVI --> PARCHEGGIO](#)

[CONFORMATIVI --> PARCO](#)

[CONFORMATIVI --> PARCO, GIOCO, SPORT](#)

[CONFORMATIVI --> RILEVANZA NELLA STIMA](#)

[CONFORMATIVI --> RILEVANZA NELLA STIMA --> ATTREZZATURE PUBBLICHE](#)

[CONFORMATIVI --> RILEVANZA NELLA STIMA --> VIABILITÀ](#)

[CONFORMATIVI --> SERVIZI DELLA RESIDENZA](#)

[CONFORMATIVI --> STABILIMENTI TERMALI](#)

[CONFORMATIVI --> STORICO, ARCHEOLOGICO, ARTISTICO](#)

[CONFORMATIVI --> STRUMENTALI A PUBBLICI ESERCIZI](#)

[CONFORMATIVI --> STRUMENTALI A RISERVA NATURALE](#)

[CONFORMATIVI --> TIPOLOGIA URBANISTICA](#)

[CONFORMATIVI --> USO PUBBLICO](#)

[CONFORMATIVI --> VERDE AGRICOLO](#)

[CONFORMATIVI --> VERDE BOSCHIVO](#)

[CONFORMATIVI --> VERDE PRIVATO](#)

[CONFORMATIVI --> VERDE PUBBLICO](#)

[CONFORMATIVI --> VERDE PUBBLICO --> DA ZONIZZAZIONE](#)

[CONFORMATIVI --> VERDE PUBBLICO --> DA ZONIZZAZIONE --> VINCOLO ESPROPRIATIVO OCCULTO](#)

[CONFORMATIVI --> VERDE PUBBLICO ATTREZZATO](#)

[CONFORMATIVI --> VERDE SPORTIVO](#)

[CONFORMATIVI --> VERDE URBANO](#)

[CONFORMATIVI --> VIABILITÀ](#)

[CONFORMATIVI --> ZONA FERROVIARIA](#)

[CONFORMATIVI --> ZTO](#)

[CONFORMATIVI --> ZTO --> ZONA C](#)

[CONFORMATIVI --> ZTO --> ZONA D](#)

[CONFORMATIVI --> ZTO --> ZONA F](#)

[CONFORMATIVI --> ZTO --> ZONA F --> SOTTOZONE](#)

[CONFORMATIVI --> ZTO --> ZONA G](#)

[CONFORMATIVI O ESPROPRIATIVI](#)

[CONFORMATIVI O ESPROPRIATIVI --> ATTREZZATURE PUBBLICHE](#)

[CONFORMATIVI O ESPROPRIATIVI --> ATTREZZATURE SANITARIE](#)

[CONFORMATIVI O ESPROPRIATIVI --> CONCRETA DISCIPLINA](#)

[CONFORMATIVI O ESPROPRIATIVI --> PARCHEGGIO](#)

[CONFORMATIVI O ESPROPRIATIVI --> VERDE PUBBLICO](#)

[CONFORMATIVI O ESPROPRIATIVI --> VIABILITÀ](#)

[CONFORMATIVI O ESPROPRIATIVI --> ZTO --> ZONA F --> PLURALITÀ DI DESTINAZIONI](#)

[DISTINZIONE](#)

[ESPROPRIATIVI](#)

[ESPROPRIATIVI --> AEROPORTO](#)

[ESPROPRIATIVI --> APPOSIZIONE](#)

[ESPROPRIATIVI --> APPOSIZIONE --> AREE COMPRESSE IN COMPARTO](#)

[ESPROPRIATIVI --> APPOSIZIONE --> DOPO IRREVERSIBILE TRASFORMAZIONE](#)

[ESPROPRIATIVI --> APPOSIZIONE --> ESPRESSA MENZIONE](#)

[ESPROPRIATIVI --> APPOSIZIONE --> FINALITÀ VINCOLISTICA NON ESPROPRIATIVA](#)

[ESPROPRIATIVI --> APPOSIZIONE --> INDENNIZZO](#)

[ESPROPRIATIVI --> APPOSIZIONE --> LIMITI PER IL PRIVATO](#)

[ESPROPRIATIVI --> APPOSIZIONE --> MOTIVAZIONE](#)

[ESPROPRIATIVI --> APPOSIZIONE --> NEL CASO DI PREESISTENTE VINCOLO PROMISCUO](#)

[ESPROPRIATIVI --> APPOSIZIONE --> PERFEZIONAMENTO](#)

[ESPROPRIATIVI --> APPOSIZIONE --> PERFEZIONAMENTO --> PEEP](#)

[ESPROPRIATIVI --> ATTREZZATURE DI INTERESSE COMUNE](#)

[ESPROPRIATIVI --> ATTREZZATURE PUBBLICHE](#)

[ESPROPRIATIVI --> ATTREZZATURE RELIGIOSE](#)

[ESPROPRIATIVI --> ATTREZZATURE SANITARIE](#)

[ESPROPRIATIVI --> CANILE/GATTILE](#)

[ESPROPRIATIVI --> DA LOCALIZZAZIONE LENTICOLARE](#)

[ESPROPRIATIVI --> DIRITTI DI USO PUBBLICO](#)

[ESPROPRIATIVI --> DIRITTI DI USO PUBBLICO --> CASISTICA --> VERDE PRIVATO](#)

[ESPROPRIATIVI --> EDILIZIA ECONOMICA E POPOLARE](#)

[ESPROPRIATIVI --> EDILIZIA MILITARE E CARCERARIA](#)

[ESPROPRIATIVI --> EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA](#)

[ESPROPRIATIVI --> EDILIZIA SCOLASTICA](#)

[ESPROPRIATIVI --> IN ASSENZA DI PEREQUAZIONE](#)

[ESPROPRIATIVI --> IRRILEVANZA NELLA STIMA](#)

[ESPROPRIATIVI --> IRRILEVANZA NELLA STIMA --> EDILIZIA ECONOMICA E POPOLARE](#)

[ESPROPRIATIVI --> NOZIONE](#)

[ESPROPRIATIVI --> OPERA DIVERSA --> ART.9.5 DPR 327/2001](#)

[ESPROPRIATIVI --> OPERE DI URBANIZZAZIONE](#)

[ESPROPRIATIVI --> PARCHEGGIO](#)

[ESPROPRIATIVI --> PARCO PUBBLICO](#)

[ESPROPRIATIVI --> PARCO, GIOCO, SPORT](#)

[ESPROPRIATIVI --> PERCORSI NATURALISTICI](#)

[ESPROPRIATIVI --> PEREQUAZIONE SURRETTIZIA](#)

[ESPROPRIATIVI --> PIAZZA](#)

[ESPROPRIATIVI --> REGIONI/PROVINCE --> EMILIA-ROMAGNA](#)

[ESPROPRIATIVI --> REGIONI/PROVINCE --> LOMBARDIA](#)

[ESPROPRIATIVI --> SEDE CORPO VIGILI DEL FUOCO](#)

[ESPROPRIATIVI --> SERVIZI PUBBLICI](#)

[ESPROPRIATIVI --> STRUTTURE PUBBLICHE TEMPORANEE](#)

[ESPROPRIATIVI --> UTILIZZO PUBBLICO](#)

[ESPROPRIATIVI --> VERDE PRIVATO --> ART. 25 LEGGE URBANISTICA](#)

[ESPROPRIATIVI --> VERDE PUBBLICO](#)

[ESPROPRIATIVI --> VERDE PUBBLICO --> IN FASCIA DI RISPETTO](#)

[ESPROPRIATIVI --> VERDE PUBBLICO ATTREZZATO](#)

[ESPROPRIATIVI --> VIABILITÀ](#)

[ESPROPRIATIVI --> VIABILITÀ --> VARIANTE RICOGNITORIA](#)

[ESPROPRIATIVI --> VOLUMETRIE --> VARIAZIONI](#)

[ESPROPRIATIVI --> VOLUMETRIE --> VOLUMETRIE DESTINATE A ERP](#)

[ESPROPRIATIVI --> VOLUMETRIE --> VOLUMETRIE DESTINATE ALL'OPERA PUBBLICA](#)

[ESPROPRIATIVI --> ZONA FERROVIARIA](#)

[ESPROPRIATIVI --> ZTO](#)

[ESPROPRIATIVI --> ZTO --> ZONA F](#)

[LIVELLO DI PIANO](#)

[LOCALIZZAZIONE E ZONIZZAZIONE](#)

[LOCALIZZAZIONE E ZONIZZAZIONE --> INCIDENZA NTA](#)

[LOCALIZZAZIONE E ZONIZZAZIONE --> ZONA F](#)

[QUALITÀ SOGGETTIVA DEI PROPRIETARI](#)

[SOSTANZIALMENTE ESPROPRIATIVI](#)

## VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE II CIVILE n.17286 del 12/08/2011 - Relatore: Mario Bertuzzi  
- Presidente: Francesco Schettino

Sintesi:

**Le facoltà insite nel diritto di proprietà del singolo trovano un limite nei diritti di proprietà altrui.**

Estratto: «Il secondo motivo di ricorso denunci a violazione degli artt. 1363, 1366, 1367, 1368 cod. civ. e dell'art. 12 preleggi, nonché insufficiente motivazione " anche in relazione al combinato disposto dell'art. 1170 c.c., artt. 703 e 705 c.p.c.", censurando la decisione impugnata per avere adottato una interpretazione errata e riduttiva dell'accordo concluso dalle parti in data 9 febbraio 1994, il cui aspetto centrale era rappresentato dalla reciproca costituzione di servitù. Ciò avrebbe dovuto indurre, in applicazione dei criteri di interpretazione del contratto stabiliti dagli artt. 1363, 1366 e 1365 cod. civ., a valutare la successiva clausola contenente l'obbligo di non alterare l'altezza e la pendenza del piano stradale non come un divieto assoluto, bensì in funzione della soddisfazione della costituenda servitù di passaggio carrabile, che era in concreto realizzabile soltanto a seguito della modificazione della strada. Sotto altro aspetto, la Corte territoriale ha errato nel non riconoscere che, avendo la convenuta realizzato le opere di sistemazione della strada su particelle di cui era esclusiva proprietaria, esse erano mera estrinsecazione del suo diritto di proprietà e possesso sul bene. Anche questo motivo deve essere respinto. La censura di erronea interpretazione dell'atto contrattuale di costituzione della servitù del 9 febbraio 1994 è inammissibile, in quanto, in osservanza del principio di autosufficienza, il ricorrente avrebbe dovuto produrre, cosa che non ha fatto, il testo di tale atto, al fine di dimostrare, allegando critiche specifiche e puntuali, che l'interpretazione di esso fatta propria dal giudice a quo non era conforme ai canoni di interpretazione contrattuale stabiliti dalla legge. La censura è inoltre generica in quanto richiama a sostegno la violazione delle regole interpretative dettate dagli artt. 1363, 1366, 1367 e 1368 cod. civ. che, com'è noto, essendo sussidiarie rispetto al criterio di interpretazione testuale stabilito dal precedente art. 1362 cod. civ., possono trovare applicazione soltanto nei casi in cui quest'ultimo conduca ad un risultato insufficiente ed il significato del contratto rimanga oscuro o ambiguo (Cass. n. 9786 del 2010; Cass. n. 12721 del 2007). Tale gradualità impone alla parte che ne deduca la violazione l'onere di dimostrare che, nel caso concreto, il criterio di interpretazione testuale porta a risultati inappaganti, che vale a dire esso non è in grado di chiarire in modo sufficiente i rispettivi obblighi e diritti delle parti. Il ricorso omette invece qualsiasi allegazione o spiegazione sul punto e ciò è sufficiente a ritenere la censura generica. L'altra censura sollevata dalla ricorrente è invece manifestamente infondata, atteso che le facoltà insite nel diritto di proprietà del singolo trovano un limite nei diritti di proprietà altrui e, in particolare, per quanto qui interessa, nelle regole che disciplinano i rapporti tra proprietari vicini, la cui violazione è stata nella specie accertata dal giudice di merito.»

## ESPROPRIATIVI E CONFORMATIVI

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.11116 del 07/05/2010 - Relatore: Ugo Riccardo

Panebianco - Presidente: Ugo Riccardo Panebianco

Sintesi:

**Pur precludendo all'acquisizione del terreno da parte di un ente pubblico, la destinazione ad opere, attrezzature ed impianti pubblici di interesse generale secondo gli standards previsti dal D.M. n. 1444 del 1968 impressa dallo strumento attuativo, conserva il suo carattere programmatico per il suo contenuto conformativo che deriva dalla definizione in via astratta e generale, vale a dire formulata in base a criteri preordinati, della zona di cui i terreni fanno parte.**

Estratto: «In linea di principio è del tutto pacifico che in tema di esproprio un'area deve essere classificata come edificabile, non già in base alle sue caratteristiche morfologiche od alla sua posizione vale a dire con riferimento a caratteri riconducibili alla cosiddetta edificabilità di fatto esclusa a seguito dell'introduzione della L. n. 259 del 1992, art. 5 bis, bensì unicamente se tale risulti al momento dell'emissione del decreto di esproprio in base agli strumenti urbanistici nell'ambito della zonizzazione di carattere generale del territorio, dovendosi ritenere prevalente ed autosufficiente ai sensi del richiamato art. 5 bis il criterio della edificabilità legale. Orbene risulta dalla sentenza impugnata che l'area in questione è inclusa dal P.R.G. approvato con Delib. Giunta Regionale 27 maggio 1975, n. 1750 in zona (OMISSIS) destinata alla realizzazione di opere pubbliche per la conservazione, esposizione e distribuzione di prodotti agricoli nonché per i relativi servizi (macelli, centrali elettriche, depurazione rifiuti ecc.). In un tale contesto, caratterizzato dalla presenza di una zona destinata ad opere, attrezzature ed impianti pubblici di interesse generale secondo gli standards previsti dal D.M. n. 1444 del 1968 e preclusa in quanto tale ai privati per ogni forma di trasformazione del terreno riconducibile alla nozione tecnica di edificazione, il terreno espropriato rientra certamente nell'alveo dei suoli gravati dal vincolo di inedificabilità che il richiamato art. 5 bis, comma 3 equipara ai suoli indennizzabili secondo il valore agricolo. Pur precludendo all'acquisizione del terreno da parte di un ente pubblico (il Consorzio per la Zona Agricola Industriale-ZAI di Verona), la destinazione prevista conserva il suo carattere programmatico per il suo contenuto conformativo che deriva dalla definizione in via astratta e generale, vale a dire formulata in base a criteri preordinati, della zona di cui i terreni fanno parte ed in cui è indubbiamente estranea la diversa ipotesi, costituente invece un vincolo preordinato all'esproprio, della "localizzazione" nella singola area di un'opera pubblica, contraddistinta attraverso l'indicazione simbolica cosiddetta "lenticolare", associata a singole utilizzazioni. Risulta sempre dalla sentenza impugnata che il Piano Particolareggiato approvato nel 1991, oltre ad imporre un vincolo preordinato all'esproprio per la realizzazione delle previste opere pubbliche, ha anche natura programmatica e conformativa, avendo impresso a tutte le aree comprese nella zona un vincolo di tale tipo e contenuto, con la conseguenza che esso sotto il primo profilo, vale a dire come vincolo espropriativo, non è idoneo a modificare la natura giuridica del terreno che rimane non edificabile e, sotto il secondo, costituisce un'ulteriore conferma della destinazione già assunta in base al P.R.G.. Ora, la duplice natura di strumento conformativo, come del resto riconosciuto dalla stessa ricorrente, e di vincolo preordinato all'esproprio su aree determinate attribuibile al Piano Particolareggiato del 1991 esclude la applicabilità della L. n. 1187 del 1968, art. 2, per il quale "le indicazioni del P.R.G. nella parte in cui incidono su beni determinati ed assoggettano i beni stessi a vincoli preordinati alla espropriazione od a vincoli

che comportino l'inedificabilità, perdono ogni efficacia qualora entro cinque anni dalla data di approvazione del P.R.G. non siano stati approvati i piani particolareggiati.....".»

## CONFORMATIVI

TAR CAMPANIA, SEZIONE V NAPOLI n.6050 del 28/12/2013 - Relatore: Gabriele Nunziata -  
Presidente: Luigi Domenico Nappi

Sintesi:

**I vincoli espropriativi, che sono soggetti alla scadenza quinquennale, concernono beni determinati in funzione della localizzazione puntuale di un'opera pubblica, la cui realizzazione non può quindi coesistere con la proprietà privata; non può invece attribuirsi carattere ablatorio ai vincoli che regolano la proprietà privata al perseguimento di obiettivi di interesse generale, quali il vincolo d'inedificabilità c.d."di rispetto" a tutela di una strada esistente, a verde attrezzato, a parco, a zona agricola di pregio, verde, ecc.**

Estratto: «4.1 Ora non sfugge a questo Tribunale che non ogni vincolo posto alla proprietà privata dallo strumento urbanistico generale ha carattere espropriativo ed è dunque soggetto alla disciplina relativa, dovendosi distinguere tra vincoli espropriativi e vincoli conformativi secondo una linea di discriminazione che ha un preciso fondamento costituzionale, in quanto l'art.42 Cost. prevede separatamente l'espropriazione (terzo comma) e i limiti che la legge può imporre alla proprietà al fine di assicurarne la funzione sociale (secondo comma). I vincoli espropriativi, che sono soggetti alla scadenza quinquennale, concernono beni determinati in funzione della localizzazione puntuale di un'opera pubblica, la cui realizzazione non può quindi coesistere con la proprietà privata; non può invece attribuirsi carattere ablatorio ai vincoli che regolano la proprietà privata al perseguimento di obiettivi di interesse generale, quali il vincolo di inedificabilità c.d."di rispetto" a tutela di una strada esistente, a verde attrezzato, a parco, a zona agricola di pregio, verde, ecc. Nella fattispecie il provvedimento impugnato appare inficiato in ragione della violazione dell'art.9 del DPR n.327/2001 che dispone la stretta consequenzialità tra l'imposizione del vincolo preordinato all'esproprio e la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera ogni intervento ablatorio, nel senso che in mancanza del vincolo preordinato all'esproprio non può esservi dichiarazione di pubblica utilità; il vincolo preordinato all'esproprio ha la durata di anni cinque ed entro tale riferimento temporale deve infatti essere emanata la dichiarazione di pubblica utilità e comunque nessun atto della procedura ablatoria può intervenire successivamente alla scadenza di efficacia laddove, invece, nella vicenda in questione risulta palese come la pubblica utilità dell'opera a farsi sia stata dichiarata precedentemente all'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio. L'art.9 in questione non ha posto una mera condizione della procedura espropriativa, in quanto il vincolo preordinato all'esproprio è parte essenziale del procedimento ablativo e possiede valore di previsione urbanistica per come connesso allo strumento di pianificazione territoriale; nella fattispecie la dichiarazione di pubblica utilità difetta quanto all'approvazione da parte della Provincia del PRG o di una sua Variante, per come avvenuta su immobile sul quale non esisteva alcun vincolo valido ed efficace.»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.4242 del 13/07/2011 - Relatore: Umberto Realfonzo -  
Presidente: Gaetano Trotta

Sintesi:

**Quello che connota i vincoli cd. "conformativi", è la peculiarità per cui le infrastrutture e gli interventi previsti dal PRG possono essere realizzati anche a mezzo di iniziative totalmente private o in forme di partenariato misto pubblico-privato.**

Sintesi:

**Non può assolutamente attribuirsi carattere ablatorio ai vincoli che regolano la proprietà privata al perseguimento di obiettivi di interesse generale, ai sensi dell'art. 42,II co. della Cost., allo scopo di assicurarne la funzione sociale (come ad es. vincolo di inedificabilità, c.d. "di rispetto", a tutela di una strada esistente, a verde attrezzato, a parco, a zona agricola di pregio, verde, ecc. ).**

Estratto: «Deve in primo luogo escludersi che possano qualificarsi in termini di "vincolo espropriativo" tutte le condizioni e i limiti imposti ai suoli in conseguenza della loro specifica destinazione per le varie categorie di zone in cui il territorio viene suddiviso. E ciò per la fondamentale ragione che per sua natura il Piano regolatore Generale impone regole di gestione del territorio di carattere ambientale, urbanistico ed edilizio che si risolvono necessariamente in limitazioni legali alla proprietà. Quello che connota i vincoli cd. "conformativi", è la peculiarità per cui le infrastrutture e gli interventi previsti dal PRG possono essere realizzati anche a mezzo di iniziative totalmente private o in forme di partenariato misto pubblico-privato (cfr Consiglio Stato , sez. IV, 13 luglio 2010, n. 4542, Consiglio Stato , sez. IV, 01 ottobre 2007 , n. 5059; Consiglio Stato , sez. IV, 23 dicembre 2010, n. 9372; Consiglio Stato , sez. IV, 25 maggio 2005, n. 2718, ecc. ). Non può assolutamente attribuirsi carattere ablatorio ai vincoli che regolano la proprietà privata al perseguimento di obiettivi di interesse generale, ai sensi dell'art. 42,II co. della Cost. allo scopo di assicurarne la funzione sociale (come ad es. vincolo di inedificabilità, c.d. "di rispetto", a tutela di una strada esistente, a verde attrezzato, a parco, a zona agricola di pregio, verde, ecc. ). Analogamente le prescrizioni delle Norme Tecniche di Attuazione (circa altezza, cubatura, superficie coperta, distanze, zone di rispetto e indici di fabbricabilità) costituiscono anche esse vincoli non ablatori, e quindi non comportano diritto all'indennizzo (cfr. Consiglio Stato , sez. III, 07 giugno 2008, n. 2837)I vincoli espropriativi, che sono soggetti alla scadenza quinquennale, concernono beni determinati, in funzione della localizzazione puntuale di un'opera pubblica, la cui realizzazione non può quindi coesistere con la proprietà privata. In quanto implicano uno svuotamento incisivo della proprietà devono essere indennizzati (cfr. Consiglio Stato , sez. IV, 25 maggio 2005, n. 2718 ; Consiglio Stato, sez. IV, 09 giugno 2008 , n. 2837).»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.4542 del 13/07/2010 - Relatore: Diego Sabatino -  
Presidente: Gaetano Trotta

Sintesi:

**Il potere conformativo è stato da tempo individuato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale come espressione della potestà amministrativa di governo del territorio,**

**alla quale è connaturata la facoltà di porre condizioni e limiti al godimento del diritto di proprietà non di singoli individui, ma di intere categorie e tipologie di immobili identificati in termini generali e astratti.**

Estratto: «Così correttamente ricostruita la portata delle previsioni urbanistiche oggetto di censura nel presente giudizio, occorre ora verificare se le stesse esorbitino i limiti del potere conformativo spettante all'Amministrazione nella propria attività di pianificazione del territorio. Con riguardo a tale potere, è noto che esso è stato da tempo individuato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale come espressione della potestà amministrativa di governo del territorio, alla quale è connaturata la facoltà di porre condizioni e limiti al godimento del diritto di proprietà non di singoli individui, ma di intere categorie e tipologie di immobili identificati in termini generali e astratti; in particolare, la Corte ha escluso che potessero qualificarsi in termini di vincolo espropriativo tutte le condizioni e i limiti che possono essere imposti ai suoli in conseguenza della loro specifica destinazione (ivi compresi i limiti di cubatura connessi agli indici di fabbricabilità previsti dal P.R.G. per le varie categorie di zone in cui il territorio viene suddiviso) e, a maggior ragione, ha negato carattere ablatorio a quei vincoli (c.d. conformativi) attraverso i quali, seppure la proprietà viene asservita al perseguimento di obiettivi di interesse generale quali la realizzazione di opere pubbliche o infrastrutture, non è escluso che la realizzazione di tali interventi possa avvenire ad iniziativa privata o mista pubblico-privata, e comunque la concreta disciplina impressa al suolo non comporti il totale svuotamento di ogni sua vocazione edificatoria (fra le tante, si veda la sentenza n. 179 del 20 maggio 1999). Se tutto questo è vero, non occorre approfondire la questione teorica del rapporto fra il governo del territorio (nel senso appena precisato) e lo statuto civilistico del diritto di proprietà, per rendersi conto di come l'operazione condotta dal Comune di Roma attraverso i ricordati meccanismi perequativi connessi all'attribuzione de futuro ai suoli di una cubatura aggiuntiva, lungi dal costituire un anomalo ibrido tra conformazione ed espropriazione come ritenuto dal primo giudice, rientri a pieno titolo nel legittimo esercizio della potestà pianificatoria e conformativa del territorio. Ciò che l'Amministrazione ha fatto, in sostanza, è in primo luogo attribuire ai suoli un determinato indice di edificabilità (nella specie corrispondente a quello già posseduto sotto il vigore del precedente P.R.G.), ciò che pacificamente non travalica l'ordinario esercizio del potere di pianificazione; di poi, nella già evidenziata prospettiva dinamica, ha proceduto a porre le basi per possibili incrementi futuri della cubatura edificabile, predisponendo i meccanismi con i quali questa potrà essere riconosciuta ai vari suoli, in ragione della loro zonizzazione e tipologia. La disciplina impressa ai suoli attraverso i due momenti pianificatori testé indicati, con tutta evidenza, non può in alcun modo essere ritenuta tale da integrare una sostanziale ablazione della proprietà né una surrettizia sottrazione di volumetrie le quali, in assenza delle previsioni perequative, sarebbero state edificabili: al riguardo la Sezione, pur concordando con quanto rilevato dal giudice di prime cure circa la non necessità, ai fini che qui interessano, di approfondire l'ulteriore questione teorica dell'immanenza o meno dello jus aedificandi al diritto di proprietà, non può esimersi dall'osservare come sia proprio l'impostazione data nel ricorso di primo grado a risentire di una concezione che presuppone tale immanenza in termini così radicali da risultare inaccettabili. È lì e negli scritti difensivi che pare emergere come la previsione della cessione al Comune di una quota della cubatura aggiuntiva attribuita dal Piano integrerebbe una forma larvata di esproprio, in quanto intaccherebbe la vocazione edificatoria che è connaturata e immanente al diritto di proprietà; tuttavia l'argomento prova troppo, atteso

che, se lo statuto della proprietà dovesse considerarsi leso dalla limitazione dello jus aedificandi su una cubatura la cui edificabilità è prevista dal P.R.G. solo in via futura ed eventuale, a fortiori ciò dovrebbe ritenersi per le limitazioni immediate e attuali discendenti dalle prescrizioni del Piano, col risultato di considerare inammissibili le stesse previsioni di indici di edificabilità e le connesse limitazioni della volumetria edificabile rispetto all'estensione dei suoli: ciò che, comportando il sostanziale svuotamento della potestà conformativa del territorio in capo all'Amministrazione, non appare certamente in linea con gli arresti giurisprudenziali, anche costituzionali, che si sono più sopra richiamati.»

TAR SICILIA, SEZIONE III PALERMO n.6465 del 07/05/2010 - Relatore: Anna Pignataro -  
Presidente: Calogero Adamo

Sintesi:

**Il vincolo conformativo, in quanto espressione del più generale potere urbanistico di zonizzazione e pianificazione del territorio comunale, non è preordinato all'esproprio; non intacca, in modo sostanziale, il valore di scambio del bene in quanto non priva il suo titolare della facoltà di godimento e di utilizzazione della "res".**

Sintesi:

**La giurisprudenza amministrativa è giunta a riconoscere, per lo più, tenendo, comunque, in debita considerazione le peculiarità delle vicende decise, la natura normalmente conformativa dei vincoli di destinazione a: verde pubblico attrezzato, verde di quartiere, verde di rispetto, attrezzature pubbliche o di uso pubblico collettivo, servizi di quartiere, opere di interesse generale, attrezzature per il gioco e lo sport.**

Estratto: «1. Il ricorso è fondato e va, quindi, accolto, secondo quanto di seguito specificato.1.1. La prima questione attiene all'individuazione del parametro di qualificazione della natura sostanzialmente espropriativa, piuttosto che conformativa, di taluni vincoli di P.R.G. derivanti dalla cd. zonizzazione. Nel caso di specie, la previsione di destinazione del P.R.G. è mirata a "vincolare" l'area di proprietà dei ricorrenti, in parte a "Spazi Pubblici attrezzati a Parco e per il gioco e lo Sport Aeree per parcheggi", nello specifico "P", "Aree per parcheggi" e, in parte, a "sede viaria di P.R.G.". Il punto risolutivo è che solamente se si riconosce la natura sostanzialmente espropriativa del predetto vincolo potrebbe sostenersi l'intervenuta decadenza quinquennale dei medesimi, così come dedotto dai ricorrenti. Giova un seppur sintetico richiamo alla recente evoluzione della giurisprudenza in materia. Il principio generalmente accolto dalla giurisprudenza amministrativa, conforme all'indirizzo, più volte espresso, in materia di determinazione dell'indennità di espropriazione per pubblica utilità, dalla Corte di Cassazione, è quello secondo cui per configurare un vincolo espropriativo, necessiterebbe che la previsione di P.R.G. determini una riserva alla mano pubblica della facoltà di "realizzare" i servizi pubblici, non lasciando dubbio alcuno sulla natura del vincolo medesimo. Di contro, un vincolo conformativo scaturirebbe dai limiti impressi dalla programmazione comunale all'attività di trasformazione del territorio in funzione dell'ordinato sviluppo delle aree abitate e della salvaguardia dei valori ambientali esistenti. Tale tipo di vincolo, in quanto espressione del più generale potere urbanistico di zonizzazione e pianificazione del territorio comunale, non sarebbe preordinato all'esproprio. Il vincolo conformativo, pertanto, non intaccherebbe, in modo sostanziale, il valore di

scambio del bene in quanto non priverebbe il suo titolare della facoltà di godimento e di utilizzazione della "res". In linea generale, dunque, i vincoli di piano regolatore, ai quali si applica il principio della decadenza quinquennale, sarebbero soltanto quelli che incidono su beni determinati, assoggettandoli a vincoli preordinati all'espropriazione o a vincoli che ne comportano l'inedificabilità assoluta, svuotando il contenuto del diritto di proprietà e incidendo sul godimento del bene tanto da renderlo inutilizzabile rispetto alla sua destinazione naturale, ovvero diminuendone in modo significativo il valore di scambio. Ha affermato in più occasioni, il giudice di legittimità, poi, - riconoscendo, comunque, la necessità di un accertamento caso per caso da parte del giudice di merito -, che per l'individuazione della natura espropriativa del vincolo di destinazione a utilizzazione collettiva occorre che questa sia funzionale a porzioni circoscritte del territorio comunale e la previsione dell'opera pubblica sia oggetto di previsione "localizzativa", o "puntiforme", o "lenticolare", nel contesto territoriale i cui bisogni il previsto servizio è destinato a soddisfare, tenendo conto della potenzialità edificatoria delle aree limitrofe, al cui servizio la destinazione pubblicistica è concepita (cfr. sul punto specifico, Cassazione civile, I, 2 aprile 2007, n. 8218; I, 5 aprile 2006, n. 7892; I, 21 gennaio 2005, n. 1336; ed anche T.A.R. Puglia, Bari, II, 17 dicembre 2009, n. 3229; in generale, sulla distinzione tra vincoli espropriativi e conformativi, Cassazione civile, sez. un., 25 novembre 2008, n. 28051, Cassazione civile, I, 10 luglio 2007, n. 15389; Consiglio di Stato, IV, 23 settembre 2008, n. 4606; Cassazione civile, I, 9 dicembre 2004, n. 23028; T.A.R. Puglia Lecce, I, 2 dicembre 2004, n. 8394). All' stregua di tali principi consolidati, la giurisprudenza amministrativa è giunta a riconoscere, per lo più, - tenendo, comunque, in debita considerazione le peculiarità delle vicende decise -, la natura normalmente conformativa dei vincoli di destinazione a: verde pubblico attrezzato (T.A.R. Campania, Salerno, II, 11 novembre 2009, n. 6682; T.A.R. Trentino Alto Adige, Trento, 8 gennaio 2009, n. 2; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 26 aprile 2006, n. 1055, T.A.R. Lombardia, Milano, II, 16 dicembre 2005, n. 4999), verde di quartiere (T.A.R. Puglia, Bari, III, 4 novembre 2004, n. 5093), parco giochi per bambini (T.A.R. Puglia, Bari, III, 26 febbraio 2009, n. 403), verde di rispetto (T.A.R. Abruzzo, I, 9 maggio 2008, n. 465), attrezzature pubbliche o di uso pubblico collettivo (T.A.R. Sicilia, Palermo, I, 22 febbraio 2007, n. 592), servizi di quartiere (T.A.R. Puglia, Lecce, I, 6 dicembre 2006, n. 5720), opere di interesse generale (T.A.R. Campania, Napoli, II, 1 dicembre 2006, n. 10343), attrezzature per il gioco e lo sport (T.A.R. Veneto, I, 06 febbraio 2006, n. 291). Diversamente, è stata ritenuta la natura sostanzialmente espropriativa, o pre-espropriativa, della destinazione a: edilizia residenziale pubblica (Cons. St., V, 28 dicembre 2007, n. 6741) e area per parcheggio gestito da privati diversi dal proprietario (Cons. St. IV, 10 luglio 2007, n. 3880).»

TAR TOSCANA, SEZIONE III n.948 del 03/06/2009 - Relatore: Andrea Migliozi - Presidente: Angela Radesi

Sintesi:

**La categoria dei vincoli c.d. conformativi è enucleabile in relazione ad una previsione di tipologia urbanistica che non configura una "prenotazione" dell'Amministrazione all'inedificabilità assoluta o all'espropriazione, trattandosi di una prescrizione diretta a regolare concretamente l'attività edilizia e per ciò stesso con validità a tempo indeterminato, ai sensi dell'art.11 della legge n.1150 del 17 agosto 1942.**

Estratto: «Col secondo motivo di gravame parte ricorrente lamenta la illegittimità dell'art.31 delle NTA nella misura in cui dovesse essere interpretato come previsione recante un vincolo di destinazione che in realtà, in quanto preordinato all'esproprio o comunque sostanzialmente espropriativo, sarebbe decaduto per decorrenza del termine quinquennale di cui alla legge n.1187 del 1968. In ogni caso, il vincolo sarebbe superato e assorbito dall'avvenuta declaratoria da parte del giudice civile di I° grado, della inesistenza di una servitù di pubblico transito che priverebbe di qualsiasi presupposto la norma di pianificazione urbanistica suindicata. I dedotti profili di doglianza ancorché pregevolmente dedotti, non appaiono condivisibili. Il diniego di poter realizzare sulla proprietà il manufatto in questione non va visto nell'ottica di un divieto imposto in ragione dell'esistenza di una servitù di pubblico transito che pure il giudice della relativa giurisdizione ha dichiarato inesistente con una decisione non avente peraltro, allo stato, il carattere della cosa giudicata giacché qui non si controverte del presupposto relativo al regime giuridico della viabilità della strada bensì della legittimità della scelta di tipo pubblicistico operata dall'Amministrazione in sede di approvazione degli strumenti urbanistici di mantenere libera tale strada da ogni impedimento. Una scelta, quella del Comune di Rignano sull'Arno che prescinde e supera il regime iure privatorum della strada, ove si faccia riferimento alla natura, portata e limiti della normativa di tipo pubblicistico recata dal PRG e dal Piano Strutturale lì dove la stradella costituisce un elemento strumentale di quella più ampia tutela che si è voluto approntare a salvaguardia della tipicità dei luoghi e, in particolare, del paesaggio toscano di quella zona: in tale ottica le limitazioni introdotte con le invariati strutturali vanno a conservare la intangibilità di un paesaggio libero che, nei suindicati aspetti, ai fini di una piena godibilità da parte della collettività va preservato dalla realizzazione di manufatti costituenti impedimenti od ostacoli che mettano in discussione la continuità del paesaggio. Se quelli testé indicati sono la ratio e il limite operativo che contrassegnano la norma di carattere preclusivo di cui all'art.31 delle NTA, non pare possano esserci dubbi in ordine al carattere meramente conformativo del vincolo di destinazione impresso dalla previsione in parola al bene di che trattasi. La giurisprudenza costituzionale ha elaborato, com'è noto i criteri di individuazione dei vincoli di inedificabilità assoluta e preordinati all'esproprio ovvero aventi caratteri sostanzialmente espropriativo rispetto ai c.d. vincoli conformativi, in specie, con le sentenze 29 maggio 1999 n.179, 18 dicembre 2001 n.411 e 9 maggio 2003 n.148, identificandoli con quelli che producono lo svuotamento del contenuto del diritto di proprietà, incidono sul godimento del bene, tanto da renderlo inutilizzabile ovvero da diminuirne in modo significativo il valore di scambio: in tali sensi peraltro si è espressa la giurisprudenza amministrativa formatasi in relazione all'art.2 della legge n.1187 del 1968 (ex multis, Cons Stato Sez. V 3/172001 n.3 e 24/2/2004 n.745). Tali indicazioni poi possono valere anche nell'attuale vigenza dell'art.9 commi 3 e 4 del DPR 8 giugno 2001 n.237 che ha solo disciplinato con una diversa terminologia la regola della durata quinquennale, disciplinando espressamente gli istituti della decadenza e della reiterazione. Natura e contenuto diversi ha invece la categoria dei vincoli c.d. conformativi, enucleabile in relazione ad una previsione di tipologia urbanistica che non configura una "prenotazione" dell'Amministrazione all'inedificabilità assoluta o all'espropriazione, trattandosi di una prescrizione diretta a regolare concretamente l'attività edilizia e per ciò stesso con validità a tempo indeterminato, ai sensi dell'art.11 della legge n.1150 del 17 agosto 1942. La Corte costituzionale con la citata, fondamentale sentenza n.179 del 1999 ha avuto modi di precisare che "sono al di fuori dello schema ablatorio-espropriativo con le connesse garanzie costituzionali i vincoli che importano una destinazione (anche di

contenuto specifico) realizzabile ad iniziativa privata o promiscua pubblico-privata e quindi siano attuabili anche dal soggetto privato e senza necessità di previa ablazione del bene". Trattasi, in altri termini di limiti non ablatori posti nei regolamenti urbanistici o nella pianificazione urbanistica connaturali alla proprietà e che per ciò stesso sfuggono allo schema ablatorio e che si risolvono nell'imporre per il titolare del diritto dominicale intenzionato a trarre relative utilità dal bene l'osservanza di una data procedura( cfr TAR Lombardia Brescia 11/6/2007 n.507; TAR veneto Sez. II 3/4/2008 n.3128): in tale ottica e con le predette finalità "limitative" vanno lette le disposizioni di cui agli artt. 31 delle NTA del PRG e dell'art.19 del Piano strutturale, senza che il diritto di proprietà della parte ricorrente subisca degli effetti sostanzialmente espropriativi.»

TAR PUGLIA, SEZIONE III BARI n.403 del 26/02/2009 - Relatore: Gianluca Rovelli - Presidente: Amedeo Urbano

Sintesi:

**Un vincolo conformativo scaturisce da limiti impressi dalla programmazione comunale all'attività di trasformazione del territorio in funzione dell'ordinato sviluppo delle aree abitate e della salvaguardia dei valori ambientali esistenti. Tale tipo di vincolo, in quanto espressione del più generale potere urbanistico di zonizzazione e pianificazione del territorio comunale, non è preordinato all'esproprio.**

Estratto: «Si deve premettere in linea generale, che la differenza tra i vincoli conformativi e quelli espropriativi sta nel fatto che i primi non necessariamente comportano la qualifica del bene come oggetto del procedimento di espropriazione, ma conformando le modalità di esercizio del diritto di proprietà, lasciano il proprietario nella condizione di gestire la eventuale trasformazione dell'immobile. Per configurare un vincolo espropriativo, necessita che la previsione di P.R.G. determini una riserva alla mano pubblica della facoltà di realizzare i servizi pubblici, non lasciando dubbio alcuno sulla natura del vincolo medesimo. Di contro, un vincolo conformativo scaturisce da limiti impressi dalla programmazione comunale all'attività di trasformazione del territorio in funzione dell'ordinato sviluppo delle aree abitate e della salvaguardia dei valori ambientali esistenti. Tale tipo di vincolo, in quanto espressione del più generale potere urbanistico di zonizzazione e pianificazione del territorio comunale, non è preordinato all'esproprio. La differenza tra il vincolo conformativo e quello espropriativo è pertanto anzitutto di natura ontologica poiché, può essere introdotto sul territorio anche con gli strumenti di attuazione del P.R.G. e non intacca in modo sostanziale il valore di scambio del bene in quanto non priva il suo titolare della facoltà di godimento e di utilizzazione della "res". In linea generale dunque, i vincoli di piano regolatore, ai quali si applica il principio della decadenza quinquennale, sono soltanto quelli che incidono su beni determinati, assoggettandoli a vincoli preordinati all'espropriazione o a vincoli che ne comportano l'inedificabilità e dunque svuotano il contenuto del diritto di proprietà incidendo sul godimento del bene tanto da renderlo inutilizzabile rispetto alla sua destinazione naturale, ovvero diminuendone in modo significativo il valore di scambio.»

TAR PUGLIA, SEZIONE I LECCE n.297 del 24/02/2009 - Relatore: Carlo Dibello - Presidente: Aldo Ravalli

Sintesi:

**I vincoli conformativi poggiano sulla natura intrinseca di un suolo che risulta destinato, proprio in virtù della sua localizzazione e delle sue caratteristiche, ad una tipizzazione strumentale alla realizzazione degli obiettivi urbanistici che la p.a. locale si prefigge in sede di pianificazione generale, ma che possono essere perseguiti utilmente anche a mezzo dell'iniziativa del privato stesso.**

Estratto: «Il primo presupposto per sancire la violazione dell'obbligo di provvedere a carico della pubblica amministrazione, previsto nei suoi termini generali dall'art 2 della legge 241/90, è la indagine sulla effettiva sussistenza, nel caso concreto, di una fonte normativa specifica dell'obbligo legale di pronunciamento espresso della p.a. L'art 2 della legge 241/90 ha, infatti, introdotto nel nostro ordinamento giuridico la generale previsione di un obbligo di provvedere a carico della p.a. sulla istanza del privato ma la norma, che si caratterizza in quanto precetto di tipo secondario, si colloca al termine di una preliminare verifica demandata all'interprete proprio allo scopo di individuare la fonte primaria di detto obbligo. Nella specifica materia della imposizione dei vincoli per effetto delle previsioni incluse nello strumento urbanistico generale di governo del territorio, la individuazione della fonte primaria dell'obbligo di provvedere esige qualche chiarimento in ordine alla nota distinzione tra vincoli di carattere espropriativo e vincoli di natura conformativa. I vincoli del primo tipo si fondano sul riconoscimento, in capo al pubblico potere, di una potestà di svuotamento radicale del diritto del privato di utilizzare il suolo a fini edificatori. Essi pertengono a fondi di proprietà del privato con naturale vocazione edificatoria ma che la p.a. può legittimamente comprimere e attrarre nella sua orbita per finalità di governo del territorio facendo ricorso agli strumenti di cui si connota la potestà espropriativa. I vincoli conformativi, invece, poggiano sulla natura intrinseca di un suolo che risulta destinato, proprio in virtù della sua localizzazione e delle sue caratteristiche ad una tipizzazione strumentale alla realizzazione degli obiettivi urbanistici che la p.a. locale si prefigge in sede di pianificazione generale ma che possono essere perseguiti utilmente anche a mezzo della iniziativa del privato stesso. Mentre la scadenza dei primi determina appunto l'obbligo, per il Comune, di riqualificare il brano di territorio rimasto privo di disciplina o, meglio, incluso nelle cd zone bianche, trovando attuazione specifica l'art 2 della legge 1187/68, la mancata attuazione di un vincolo di carattere conformativo non produce alcuna conseguenza sul versante del clare loqui per l'amministrazione locale. Quest'ultima non ha alcun obbligo di riqualificare urbanisticamente l'area che non abbia ospitato eventualmente la realizzazione di strutture, di servizi, di opere pubbliche in genere, proprio perché la conformazione del suolo al fine pubblico, l'essere cioè il suolo destinato per sua natura all'impiego pubblico, è immanente e non richiede alcuna ulteriore manifestazione di volontà da parte della p.a.»

TAR PUGLIA, SEZIONE III BARI n.266 del 11/02/2009 - Relatore: Gianluca Rovelli - Presidente: Amedeo Urbano

Sintesi:

**Il vincolo conformativo, in quanto espressione del più generale potere urbanistico di zonizzazione e pianificazione del territorio comunale, non è preordinato all'esproprio e**

**non intacca in modo sostanziale il valore di scambio del bene in quanto non priva il suo titolare della facoltà di godimento e di utilizzazione della “res”.**

Estratto: «La vicenda litigiosa prende le mosse dalla apposizione di un vincolo sul suolo della ricorrente, che la stessa, asserisce essere di natura espropriativa. L'area in questione è disciplinata dall'art. 27 delle n.t.a. del P.R.G. (attrezzature ad uso collettivo) con previsione puntuale (lettera a) scuola elementare). Nessuna delle censure dedotte dalla ricorrente coglie nel segno. In linea del tutto generale, va premesso che la disciplina delle aree per attrezzature collettive e di uso collettivo non ha connotazione espropriativa bensì conformativa. Il collegio ricorda che la differenza tra i vincoli conformativi e quelli espropriativi sta nel fatto che i primi non necessariamente comportano la qualifica del bene come oggetto del procedimento di espropriazione, ma conformando le modalità di esercizio del diritto di proprietà, lasciano il proprietario nella condizione di gestire la eventuale trasformazione dell'immobile. Per configurare un vincolo espropriativo, necessita che la previsione di P.R.G. determini una riserva alla mano pubblica della facoltà di realizzare i servizi pubblici, non lasciando dubbio alcuno sulla natura del vincolo medesimo. Di contro, un vincolo conformativo scaturisce da limiti impressi dalla programmazione comunale all'attività di trasformazione del territorio in funzione dell'ordinato sviluppo delle aree abitate e della salvaguardia dei valori ambientali esistenti. Tale tipo di vincolo, in quanto espressione del più generale potere urbanistico di zonizzazione e pianificazione del territorio comunale, non è preordinato all'esproprio. La differenza tra il vincolo conformativo e quello espropriativo è pertanto anzitutto di natura ontologica poiché, può essere introdotto sul territorio anche con gli strumenti di attuazione del P.R.G. e non intacca in modo sostanziale il valore di scambio del bene in quanto non priva il suo titolare della facoltà di godimento e di utilizzazione della “res”. In linea generale dunque, i vincoli di piano regolatore, ai quali si applica il principio della decadenza quinquennale, sono soltanto quelli che incidono su beni determinati, assoggettandoli a vincoli preordinati all'espropriazione o a vincoli che ne comportano l'inedificabilità e dunque svuotano il contenuto del diritto di proprietà incidendo sul godimento del bene tanto da renderlo inutilizzabile rispetto alla sua destinazione naturale, ovvero diminuendone in modo significativo il valore di scambio: pertanto la previsione di una determinata tipologia urbanistica (nella specie, scuole, edilizia assistenziale e altre opere di interesse pubblico) non è un vincolo preordinato all'espropriazione né comportante l'inedificabilità assoluta, trattandosi di una prescrizione diretta a regolare concretamente l'attività edilizia, in quanto inerente alla potestà conformativa propria dello strumento urbanistico generale, la cui validità è a tempo indeterminato (Consiglio Stato, sez. IV, 17 dicembre 2003, n. 8290) Nel caso che occupa il collegio, il vincolo di cui si duole la ricorrente non impedisce in modo assoluto l'edificazione e non svuota pertanto di ogni contenuto il diritto di proprietà se si tiene conto che la destinazione a “scuole” è solo indicativa e dovrà trovare specificazione nei P.P. o comunque essere oggetto di definizione da parte del consiglio comunale. Del pari infondate sono le censure di parte ricorrente laddove esse si volgono a contestare che sul suolo oggetto di vincolo sarebbe inibito ogni intervento privato poiché ciò non corrisponde alla tipologia di vincolo cui il suolo è assoggettato che non esclude affatto l'intervento privato come argomentato con ampi svolgimenti dalla difesa dell'Amministrazione.»

**CONFORMATIVI --> AGRICOLO**

TAR LOMBARDIA, SEZIONE II MILANO n.2808 del 11/12/2013 - Relatore: Silvia Cattaneo -  
Presidente: Angelo De Zotti

Sintesi:

**Priva di ogni fondamento è la contestazione secondo cui, attribuendo all'area una destinazione agricola, l'amministrazione avrebbe imposto un vincolo espropriativo, e ciò in considerazione della natura chiaramente conformativa della destinazione agricola.**

Estratto: «9. Priva di ogni fondamento è, poi, la contestazione secondo cui, attribuendo all'area una destinazione agricola, l'amministrazione avrebbe imposto un vincolo espropriativo, e ciò in considerazione della natura chiaramente conformativa della destinazione agricola.»

TAR CAMPANIA, SEZIONE III NAPOLI n.5059 del 11/12/2012 - Relatore: Francesco Graziano -  
Presidente: Saverio Romano

Sintesi:

**La destinazione a zona agricola non è soggetta ad alcuna scadenza, stante la sua natura conformativa, che la pone al di fuori del raggio di applicazione dell'art. 2 della L. n. 1187/1968.**

Estratto: «Invero, la tematica si riannoda alla problematica della scadenza dei vincoli espropriativi o di inedificabilità e al connesso raggio di applicazione. Va posta l'attenzione sull'art. 2 della L. n. 1187/1968, a norma del quale "Le indicazioni di piano regolatore generale, nella parte in cui incidono su beni determinati ed assoggettano i beni stessi a vincoli preordinati all'espropriazione od a vincoli che comportino l'inedificabilità, perdono ogni efficacia qualora entro cinque anni dalla data di approvazione del piano regolatore generale non siano stati approvati i relativi piani particolareggiati od autorizzati i piani di lottizzazione convenzionati". I ricorrenti sostengono che nel disposto della citata norma rientrano anche le limitazioni di edificabilità scaturenti dalle zonizzazioni del piano regolatore, quali quella che classifica una determinata zona come agricola. Tale punto di vista non trova conforto nella giurisprudenza, che ha nettamente distinto i vincoli espropriativi da quelli conformativi, circoscrivendo ai primi l'applicazione della norma di cui all'art. 2 della L. n. 1187/1968 e il connesso meccanismo di garanzia insito nell'applicazione della disciplina urbanistica delle zone bianche. Sono pertanto soggetti a scadenza per mancata adozione nel quinquennio dei piani particolareggiati solo i vincoli espropriativi e quelli che producono inedificabilità purché abbiano contenuto espropriativo e non conformativo, colpendo aree determinate e non intere zone del PRG. Già da qualche anno il Consiglio di Stato ha infatti precisato che "Costituiscono vincoli soggetti a decadenza, ai sensi dell'art. 2 della L. n. 1187/1968, quelli preordinati all'espropriazione o che comportino l'inedificabilità e che, dunque, svuotano il contenuto del diritto di proprietà, incidendo sul godimento del bene in modo tale da renderlo inutilizzabile rispetto alla sua destinazione naturale ovvero diminuendone significativamente il suo valore di scambio, laddove la destinazione di un'area a verde pubblico e per attrezzature collettive è espressione della potestà conformativa del pianificatore, avente validità a tempo indeterminato" ( Consiglio di Stato, Sez. IV, Sent. n.

2797 del 31-5-2007). Il principio è stato ribadito più di recente dal Giudice d'appello, che ha chiarito che "I vincoli di piano regolatore, ai quali si applica il principio della decadenza quinquennale, ai sensi dell'art. 2, L. 19 novembre 1968, n. 1187, sono soltanto quelli che incidono su beni determinati, assoggettandoli a vincoli preordinati all'espropriazione o a vincoli che ne comportano l'inedificabilità e, dunque, svuotano il contenuto del diritto di proprietà, incidendo sul godimento del bene tanto da renderlo inutilizzabile rispetto alla sua destinazione naturale ovvero diminuendone in modo significativo il suo valore di scambio; invece, la previsione di una determinata tipologia urbanistica (nella specie, parco urbano) non configura un vincolo preordinato all'espropriazione né comportante l'inedificabilità assoluta, trattandosi di una prescrizione diretta a regolare concretamente l'attività edilizia, in quanto inerente alla potestà conformativa propria dello strumento urbanistico generale, la cui validità è a tempo indeterminato, come espressamente stabilito dall'art. 11, L. 17 agosto 1942, n. 1150" (Consiglio di Stato, Sez. IV, sent. n. 3700 del 10-06-2010). Se ne è dedotto che anche "La previsione di una determinata tipologia urbanistica non è un vincolo preordinato all'espropriazione né comporta l'inedificabilità assoluta, trattandosi invece di una prescrizione diretta a regolare concretamente l'attività edilizia, in quanto inerente alla potestà conformativa propria dello strumento urbanistico generale, la cui validità è a tempo indeterminato, come espressamente stabilito dall'art. 11 l. 17 agosto 1942, n. 1150 (Consiglio di Stato, Sez. IV, sent. n. 7557 del 18-10-2010). Più di recente il Consiglio di Stato ha precisato che la scadenza per inutile decorso del quinquennio riguarda unicamente, come poc'anzi si avvertiva, i vincoli espropriativi e non anche quelli conformativi: "Una volta decaduti i vincoli urbanistici, per decorrenza del termine quinquennale di efficacia di cui all'art. 2 comma 1, l. 19 novembre 1968 n. 1187, ricorre l'obbligo del Comune di procedere alla riqualificazione urbanistica dell'area, risultando del tutto illegittimo il silenzio serbato sull'istanza-diffida dell'interessato; peraltro tale obbligo di ripianificazione sussiste in relazione alla decadenza dei vincoli espropriativi, e non in caso di vincoli conformativi" (Consiglio di Stato, 27 giugno 2012, n. 3804). Il Consiglio ha pure precisato che la zonizzazione del territorio comunale integra un'ipotesi di vincolo conformativo, chiarendo che "Il carattere conformativo dei vincoli non dipende dalla collocazione in una specifica categoria di strumenti urbanistici, ma soltanto dai requisiti oggettivi, di natura e struttura, dei vincoli stessi, ricorrendo in particolare tale carattere ove siano inquadrabili nella zonizzazione dell'intero territorio comunale o di parte di esso, sì da incidere su di una generalità di beni, nei confronti di una pluralità indifferenziata di soggetti, in funzione della destinazione dell'intera zona in cui i beni ricadono ed in ragione delle sue caratteristiche intrinseche o del rapporto, per lo più spaziale, con un'opera pubblica; di contro il vincolo, se incide su beni determinati, in funzione non già di una generale destinazione di zona, ma della localizzazione di un'opera pubblica, la cui realizzazione non può coesistere con la proprietà privata, deve essere qualificato come preordinato alla relativa espropriazione" (Consiglio di Stato sez. IV, 30 luglio 2012, n. 4321). In linea di ulteriore specificazione, con riguardo alle zone agricole la giurisprudenza ha escluso che la destinazione di piano a detta zona abbia carattere di vincolo conformativo, escluso dal regime della scadenza per decorso del quinquennio, affermando che "Il vincolo di inedificabilità, conseguente alla destinazione di piano regolatore a "zona agricola di rispetto", avendo carattere conformativo, e non espropriativo, non è soggetto alla decadenza quinquennale di cui all'art. 2 l. 19 novembre 1968 n. 1187" (T.A.R. Umbria sez. I, 7 luglio 2008 n. 334). L'affermazione non è nuova, essendosi già anni addietro affermato che "La destinazione a zona agricola contenuta in un p.r.g. non concretizza un vincolo a contenuto espropriativo, rispondendo la stessa esigenza di confermare il diritto di proprietà

attraverso la definizione dell'utilizzazione del suolo consentita al proprietario e, pertanto, la relativa prescrizione non è soggetta al limite temporale d'efficacia di cui all'art. 2, l. 19 novembre 1968 n. 1187" ( T.A.R. Lazio - Latina 6 aprile 1988, n. 230). Di recente anche la Sezione distaccata di questo T.A.R. ha espresso l'avviso sposato dal Collegio, puntualizzando che "i vincoli ai quali si applica il principio della decadenza quinquennale, con la conseguente applicazione della normativa prevista dall'art. 9 D.P.R. 380/2001 concernente l'edificazione in assenza di pianificazione urbanistica, sono soltanto quelli che incidono su beni determinati assoggettandoli a vincoli preordinati all'espropriazione o a vincoli che ne comportano l'inedificabilità e, dunque, quelli che svuotano il contenuto del diritto di proprietà incidendo sul godimento del bene tanto da renderlo inutilizzabile rispetto alla sua destinazione naturale ovvero diminuendone in modo significativo il suo valore di scambio; e che sono, invece, conformativi e non preordinati all'espropriazione i vincoli dettanti condizioni e limiti d'edificazione in conseguenza della specifica destinazione di zona". (T.A.R. Salerno Campania sez. II, 26 settembre 2012, n. 1691). Dalle tratteggiate coordinate esegetiche discende che la destinazione a zona agricola che caratterizza l'area ove i ricorrenti hanno progettato di realizzare l'immobile produttivo per cui è causa è tuttora valida ed efficace, non essendo soggetta ad alcuna scadenza, stante la sua natura conformativa, che la pone al di fuori del raggio di applicazione dell'art. 2 della L. n. 1187/1968. Orbene, l'area dove insiste l'immobile dei deducenti è classificata come agricola del P.R.G., in virtù, evidentemente, di una scelta di zonizzazione, alla quale non può annettersi natura di vincolo espropriativo ma unicamente carattere conformativo. Ne consegue che siffatta classificazione di PRG non è soggetta a scadenza per decorso del quinquennio a norma dell'art. 2, L. n. 1187/1968.»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.425 del 27/01/2012 - Relatore: Leonardo Spagnoletti -  
Presidente: Giorgio Giaccardi

Sintesi:

**La destinazione a zona agricola non introduce alcun vincolo di natura espropriativa, tale da precludere ogni utilizzazione e/o da azzerare il contenuto minimo del diritto di proprietà.**

Estratto: «E' del tutto evidente poi che la destinazione a zona agricola non introduce alcun vincolo né di natura espropriativa, tale da precludere ogni utilizzazione e/o da azzerare il contenuto minimo del diritto di proprietà, né alcun vincolo ambientale in senso proprio, e quindi non richiede sotto tale aspetto alcuna specifica motivazione in ordine ai valori paesistico-naturalistici da tutelare, ancorché possa assolvere legittimamente ad una più generale funzione di garanzia della conservazione di condizioni di vivibilità e sostenibilità ambientale, assicurando una quota di valori naturalistici "compensativa" dell'espansione dei tessuti edilizi (vedi Cons. Stato, Sez. IV, 13 ottobre 2010, n. 7478).»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.6049 del 16/11/2011 - Relatore: Raffaele Greco -  
Presidente: Gaetano Trotta

Sintesi:

**La destinazione agricola di un suolo non introduce un'anomala e atipica misura di salvaguardia, a carattere sostanzialmente espropriativo, al di fuori delle ipotesi consentite**

**dalla legge: ciò perché l'imposizione di suddetta destinazione urbanistica risulta costituire legittimo esercizio dell'ordinaria potestà pianificatoria e conformativa dei suoli riconosciuta al Comune.**

Estratto: «4. Vanno disattese anche le ulteriori doglianze con le quali si assume un utilizzo distorto della richiamata destinazione urbanistica, cui il Comune sarebbe ricorso impropriamente per perseguire finalità di conservazione paesaggistica e ambientale. Sul punto, la Sezione reputa sufficiente richiamare il proprio pregresso indirizzo secondo cui la destinazione agricola di un suolo non deve rispondere necessariamente all'esigenza di promuovere specifiche attività di coltivazione, e quindi essere funzionale ad un uso strettamente agricolo del terreno, potendo essere concretamente volta a sottrarre parti del territorio comunale a nuove edificazioni (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 27 luglio 2011, nr. 4505; id., 16 aprile 2010, nr. 2166), ovvero a garantire ai cittadini l'equilibrio delle condizioni di vivibilità, assicurando loro quella quota di valori naturalistici e ambientali necessaria a compensare gli effetti dell'espansione dell'aggregato urbano (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 13 ottobre 2010, nr. 7478; id., 6 luglio 2009, nr. 4308). Né può convenirsi con l'assunto dell'istante secondo cui con la destinazione de quo sarebbe stata introdotta sul suolo una anomala e atipica misura di salvaguardia, a carattere sostanzialmente espropriativo, al di fuori delle ipotesi consentite dalla legge: ciò perché, alla luce di quanto fin qui esposto, l'imposizione della destinazione urbanistica risulta costituire legittimo esercizio dell'ordinaria potestà pianificatorie e conformativa dei suoli riconosciuta al Comune.»

TAR VALLE D'AOSTA n.73 del 02/11/2011 - Relatore: Diana Caminiti - Presidente: Santo Balba

Sintesi:

**Il vincolo a zona di interesse agricolo, nella misura in cui vieta l'edificazione fuori terra, risponde alla potestà conformativa che al Comune compete in sede di pianificazione.**

Estratto: «15. Del pari infondato è l'ultimo motivo di ricorso con cui parte ricorrente deduce l'eccesso di potere, per avere l'Amministrazione con i vincoli apposti alla sua proprietà operato un'espropriazione di carattere sostanziale, senza prevedere alcuna forma d'indennizzo.15.1 L'assunto è riferito in particolare alla particella n. 438, inserita in sottozona Eg5, ovvero in zona di particolare interesse agricolo, ove è vietata l'edificazione fuori terra. La censura è infondata in quanto detto vincolo - per una parte - laddove prevede un'inedificabilità fuori terra (in maniera coerente con il parere reso dal competente settore regionale in ultimo richiamato) - risponde alla potestà conformativa che al Comune compete in sede di pianificazione ed è noto come a fronte dei vincoli conformativi impressi dal piano non sia ravvisabile alcun obbligo d'indennizzo.»

TAR SICILIA, SEZIONE II PALERMO n.1699 del 28/09/2011 - Relatore: Francesca Aprile - Presidente: Nicolò Monteleone

Sintesi:

**Le previsioni di piano con le quali terreni di proprietà di privati sono stati classificati come zona E2 "aree agricole sottoposte a vincolo di tutela", costituiscono vincoli conformativi (e non espropriativi).**

Estratto: «Avuto riguardo all'oggetto della domanda, rivolta ad ottenere un sindacato sulle scelte di zonizzazione territoriale compiute con l'impugnato strumento urbanistico, la stessa non può trovare accoglimento. Per giurisprudenza consolidata, condivisa dal Collegio, "la scelta amministrativa sottesa all'esercizio del potere di pianificazione di settore deve obbedire solo al superiore criterio di razionalità nella definizione delle linee dell'assetto territoriale, nell'interesse pubblico alla sicurezza delle persone e dell'ambiente, e non anche ai criteri di proporzionalità distributiva degli oneri e dei vincoli con la conseguenza che in relazione ad essa non può prospettarsi una disparità di trattamento. Le scelte urbanistiche, che di norma non comportano la necessità di specifica giustificazione, oltre quella desumibile dai criteri generali di impostazione del piano o della sua variante, necessitano di congrua motivazione, solo quando incidono su aspettative dei privati particolarmente qualificate, come quelle ingenerate da impegni già assunti dall'amministrazione mediante approvazione di piani attuativi o stipula di convenzioni; in tali evenienze, la completezza della motivazione costituisce infatti lo strumento dal quale deve emergere la avvenuta comparazione tra il pubblico interesse cui si finalizza la nuova scelta e quello del privato, assistito appunto da una aspettativa tutelata". (Consiglio di Stato, sez. IV, 09 giugno 2008 n° 2837; analogamente, Consiglio Stato, sez. IV, 11 ottobre 2007, n. 5357; Consiglio Stato, sez. IV, 04 ottobre 2007, n. 5210; Consiglio Stato, sez. IV, 01 ottobre 2007, n. 5058; Consiglio di Stato, sez. IV, 08 giugno 2007, n. 2999; Consiglio Stato, sez. IV, 19 febbraio 2007, n. 865; T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. II, 20 marzo 2009 n° 567; T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. II, 02 dicembre 2008 n° 1554; T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. I, 1 dicembre 2006 n° 3252). Il pacifico orientamento giurisprudenziale ha trovato significativa conferma nella decisione n° 5478 del 03 novembre 2008 del Consiglio di Stato, in seno alla quale i principi su evocati sono precisati nei seguenti termini: "le scelte effettuate dall'amministrazione, all'atto dell'adozione del piano regolatore generale o di variante al piano medesimo, costituiscono apprezzamenti di merito sottratti al sindacato di legittimità, salvo che non siano inficiate da errori di fatto o abnormi illogicità; in occasione della formazione di uno strumento urbanistico generale, le scelte discrezionali dell'Amministrazione riguardo alla destinazione di singole aree non necessitano di apposita motivazione, oltre quelle che si possono evincere dai criteri generali - di ordine tecnico-discrezionale - seguiti nella impostazione del piano (cfr. Cons. St., Ad. Plen. n. 24/99 cit.e, tra le più recenti, C.d.S., sez. IV, 4 ottobre 2007, n. 5210; 11 ottobre 2007, n. 5357; 14 ottobre 2005, n. 5713; 20 settembre 2005, n. 4818; 25 maggio 2005, n. 2718; 26 maggio 2003, n. 2827; 9 luglio 2002, n. 3817; 22 maggio 2000, n. 2934), essendo sufficiente l'espresso riferimento alla relazione di accompagnamento al progetto di modificazione al piano regolatore generale, salvo che particolari situazioni non abbiano creato aspettative o ingenerato affidamenti in favore di soggetti le cui posizioni appaiano meritevoli di specifiche considerazioni. In base a tale orientamento, riaffermato anche di recente dalla giurisprudenza sopra richiamata, per una più penetrante motivazione non è sufficiente la semplice preesistente possibilità edificatoria, poiché, in questo caso, il mutamento di destinazione trova esauriente giustificazione, in linea con quanto previsto dall'art. 10, comma 7, L. 17 agosto 1942, n. 1150, nelle "sopravvenute ragioni che determinino la totale o parziale inattuabilità del piano o la convenienza di migliorarlo". In tal caso, difatti, in capo ai privati coinvolti nelle previsioni di piano non è comunque configurabile un'aspettativa

qualificata ad una destinazione edificatoria in relazione ad una precedente determinazione dell'amministrazione, ma soltanto un'aspettativa generica ad una reformatio in melius, analoga a quella di ogni altro proprietario di aree che aspiri ad una utilizzazione più proficua dell'immobile; onde non può essere invocata la cd. polverizzazione della motivazione, la quale si porrebbe in contrasto con la natura generale dell'atto che - come tale - non richiede altra motivazione rispetto a quella automaticamente esplicitata dai criteri di ordine tecnico osservati per la redazione dello stesso" (conformi, C.G.A. 25/01/2010 n° 79 e Tar Palermo, Sez. I, 4/07/2008 n° 871).Ritiene questo Collegio che, in applicazione degli indiscussi principi di diritto surrichiamati, nel caso di specie, le previsioni di piano con le quali i terreni di che trattasi sono stati classificati come zona E2 "aree agricole sottoposte a vincolo di tutela", costituiscano vincoli conformativi (e non espropriativi) imposti dall'amministrazione nell'esercizio dei poteri ad essa spettanti in materia urbanistica e rappresentino il frutto di scelte afferenti al merito amministrativo, come tali insindacabili in sede giurisdizionale, in assenza di un'espressa attribuzione al giudice amministrativo di una sfera di giurisdizione di merito sulla pianificazione dello sviluppo urbanistico del territorio comunale.»

TAR LAZIO, SEZIONE II ROMA n.4620 del 24/05/2011 - Relatore: Carlo Modica De Mohac -  
Presidente: Luigi Tosti

Sintesi:

**Non configurano vincoli espropriativi le limitazioni all'edificabilità derivanti dalla destinazione a zona agricola (H3).**

Estratto: «1. Il ricorso è solamente in parte fondato; e va accolto nei sensi e nei limiti di seguito indicati.1.1. Con il primo mezzo di gravame, la società ricorrente lamenta violazione e falsa applicazione dell'art.2 della L.n.1187 del 1968, nonché eccesso di potere per difetto di motivazione, e contrasto con i principii enunciati dalla Corte Costituzionale nella sentenza n.179 del 1999, deducendo che il nuovo PRG ha illegittimamente reiterato vincoli urbanistici preordinati all'espropriazione.La doglianza è inammissibile per difetto d'interesse.E' sufficiente rilevare, al riguardo, che le aree della ricorrente non erano (e non sono mai state) assoggettate ad alcun vincolo di in edificabilità fisiologicamente preordinato all'espropriazione.Vincoli di tal genere non sono, infatti, il "vincolo idrogeologico" né le limitazioni all'edificabilità derivanti dalla destinazione a zona agricola (H3) dell'area in questione, peraltro già definita dal precedente PRG (nella specie: dal Piano del Certezze del 1997).»

TAR EMILIA ROMAGNA, SEZIONE I BOLOGNA n.341 del 12/04/2011 - Relatore: Ugo Di Benedetto - Presidente: Giuseppe Calvo

Sintesi:

**La destinazione agricola, diretta a costituire, insieme alle altre aree così classificate, il polmone per gli insediamenti umani nel territorio comunale per realizzare un equilibrato sviluppo urbanistico – edilizio complessivo, non ha natura espropriativa ma viceversa è da ricondurre ad una zonizzazione dei suoli espressione del potere pianificatorio comunale.**

Estratto: «In linea di diritto va osservato che non hanno natura espropriativa, ma conformativa del diritto di proprietà esistente sui suoli, quei vincoli che non sono esplicitamente preordinati all'esproprio in vista della realizzazione di un'opera pubblica e che, quindi, nemmeno si risolvono in una sostanziale ablazione dei suoli medesimi (Cons. Stato, sez. IV, 7 aprile 2010 n. 1982; Cons. Stato, sez. IV, 1 ottobre 2007, n. 5059; id., 28 febbraio 1995, nr. 693). In questi casi, la zonizzazione dei suoli non è espressione di potere espropriativo (neanche in senso lato), ma della più generale potestà di pianificazione del territorio spettante all'Amministrazione comunale, alla quale è connaturata la facoltà di limitare l'edificabilità su determinate aree a specifiche categorie e tipologie di opere o ad escluderne totalmente l'edificabilità per una categoria omogenea di aree, senza che questo determina la privazione a titolo individuale, per una sola area del territorio comunale, dello jus aedificandi spettante alle altre area classificate in modo omogeneo. Infatti, la natura espropriativa o conformativa del vincolo va verificata non in astratto, ma sulla base della concreta disciplina urbanistica impressa ai singoli suoli, al fine di accertare – per l'appunto – se la destinazione impressa agli stessi si risolve in una sostanziale ablazione (T.A.R. Bologna 21 gennaio 2011, n. 45). Nel caso di specie, l'area in parola è classificata come area agricola, non certo soggetta a futura procedura espropriativa, ed è diretta a costituire, insieme alle altre aree così classificate, il polmone per gli insediamenti umani nel territorio comunale per realizzare un equilibrato sviluppo urbanistico – edilizio complessivo. Tanto basta per escludere la natura espropriativa del vincolo gravante sull'area da ricondurre ad una zonizzazione dei suoli espressione del potere pianificatorio comunale. Conseguentemente non era necessaria alcuna motivazione specifica non trattandosi della reiterazione di un vincolo pre- espropriativo né la previsione di alcun indennizzo, contrariamente a quanto preteso dai ricorrenti. Ad analoghe conclusioni si giungerebbe qualora parte del territorio fosse destinato a zone VVP "Zone verde privato di pregio", come sostenuto dalla difesa del ricorrente e contestato dalla difesa del Comune, poiché anche detta destinazione sarebbe espressione del potere conformativo comunale non gravando l'area di un vincolo preordinato ad una futura espropriazione.»

TAR LOMBARDIA, SEZIONE I BRESCIA n.281 del 16/02/2011 - Relatore: Carmine Russo -  
Presidente: Giuseppe Petruzzelli

Sintesi:

**La destinazione agricola non configura vincolo espropriativo, trattandosi di destinazione con cui il Comune si limita a prescrivere per l'area una destinazione di zona senza localizzarvi alcuna futura opera pubblica; si versa pertanto in ipotesi di mera zonizzazione che costituisce esercizio di potere conformativo non suscettibile di generare obblighi di indennizzo.**

Estratto: «II. Nel primo motivo di ricorso il ricorrente deduce che il provvedimento sarebbe illegittimo perché la destinazione agricola impressa all'area dal PGT si risolverebbe in una espropriazione senza indennizzo in quanto costringe il ricorrente a dismettere l'attività di gestione della pista da motocross. Nella sua memoria conclusionale il Comune osserva che l'ampio appezzamento di terra e bosco del ricorrente era in realtà classificato dal precedente strumento di piano come "spazi attrezzati a parco per il gioco e lo sport", e quindi non era destinato ad una attività economica privata quale quella che avrebbe impiantato il ricorrente;

il Comune aggiunge anche che nella sua conformazione attuale la pista di motocross viene comunque salvata dalla previsione del piano di cui il PGT non impone la dismissione. In realtà, a prescindere dalla permanenza della pista, il motivo è comunque infondato già in diritto. I vincoli che impongono l'indennizzo sono quelli di carattere espropriativo, non quelli di natura meramente conformativa; in un caso, quale quello in esame, in cui il Comune si è limitato a prescrivere per l'area del ricorrente una destinazione di zona senza localizzarvi alcuna futura opera pubblica, versiamo nell'ambito di attività di mera zonizzazione che, in base alla giurisprudenza che si è formata dopo la sentenza Corte Cost. 179/99, costituisce esercizio di potere conformativo non suscettibile di generare obblighi di indennizzo (da ultimo CdS, IV, 2372/2010: Non hanno carattere espropriativo, ma solo conformativo, e perciò non sono soggetti a decadenza ed all'obbligo dell'indennizzo, tutti i vincoli di inedificabilità imposti dal piano regolatore, a qualsivoglia titolo, per ragioni lato sensu ambientali: quindi il vincolo di inedificabilità a tutela di una strada esistente, il vincolo di verde attrezzato, il vincolo d'inedificabilità per un parco e per una zona agricola di pregio, la destinazione a verde, ecc.).»

TAR LOMBARDIA, SEZIONE II MILANO n.7305 del 22/11/2010 - Relatore: Giovanni Zucchini -  
Presidente: Mario Arosio

Sintesi:

**Alla norma di piano che non vieta in assoluto l'edificazione da parte dei privati, ma l'ammette, seppure con una serie di limiti posti a presidio di valori ambientali (nel caso di specie area agricola di tutela), deve attribuirsi natura conformativa e non espropriativa, visto che quest'ultima natura del vincolo deve escludersi, laddove residui in capo ai privati la facoltà di realizzare l'edificazione.**

Estratto: «1.3 Nel terzo mezzo si sostiene che la norma di piano gravata produrrebbe un sostanziale esproprio del valore del terreno, al di fuori dei casi previsti dalla legge. La censura è infondata, in quanto la previsione impugnata non vieta in assoluto l'edificazione da parte dei privati, ma l'ammette, seppure con una serie di limiti posti a presidio di valori ambientali, sicché alla stessa deve attribuirsi natura conformativa e non espropriativa, visto che quest'ultima natura del vincolo deve escludersi, laddove residui in capo ai privati la facoltà di realizzare l'edificazione (cfr. sul punto, TAR Lombardia, Milano, sez. IV, 11.11.2009, n. 5013, con la giurisprudenza ivi richiamata).»

TAR MARCHE n.12 del 25/01/2010 - Relatore: Liana Tacchi - Presidente: Luigi Ranalli

Sintesi:

**Ai proprietari dei terreni che hanno ricevuto destinazione agricola (e che, perciò, non possono trasformarli con opere edilizie né abitative, né produttive) per effetto dei vincoli imposti dagli strumenti urbanistici comunali o sopraordinati previsti da tutta la legislazione urbanistica, non compete alcun indennizzo per tale limitazione delle potenzialità di utilizzazione dei terreni.**

Estratto: «VII) La questione di illegittimità costituzionale dell'articolo 7 della legge della Regione Marche n. 52 del 30.12.1974 per violazione degli articolo 3 e 42 della Costituzione (sollevata come motivo di illegittimità nei riguardi di tutti gli atti regionali impugnati) appare manifestamente infondata. 1. La disposizione in parola si inquadra in un complesso normativo volto ad una tutela (minima) degli ambienti naturali nel territorio della regione Marche, attraverso misure di sostegno informativo ed educativo (art. 2), il divieto di imbrattare con l'abbandono di rifiuti le spiagge marine, le rive dei fiumi, i prati, i boschi, ecc. (artt. 3 e 4), la limitazione della circolazione degli autoveicoli in taluni ambienti naturali di proprietà o di uso pubblico (art. 5), l'obbligo di ricostituzione del manto vegetale manomesso da opere stradali (art. 6) ed, altresì, i vincoli alla proprietà privata a tutela delle specie floristiche rare o in via di estinzione (art. 7).2. L'art. 7 in parola disciplina il procedimento di delimitazione delle aree soggette a tutela delle specie floristiche rare o in via di estinzione; vieta in esse "la raccolta, la estirpazione o il danneggiamento delle piante appartenenti a specie che vi crescono spontaneamente"; nelle zone coltivate di tali aree consente le normali pratiche colturali; e, negli incolti produttivi, consente il pascolo e la fienagione.3. Tali vincoli imposti ai proprietari delle aree non configurano un'espropriazione del diritto di proprietà sul piano formale, né, sul piano economico, sono ad un'espropriazione equivalenti: trattasi di limitazioni dello sfruttamento agricolo o pastorale di terreni per definizione inedificati e per definizione conservanti uno stato ancora naturale, tant'è che vi allignano specie botaniche rare o in via di estinzione; e di limitazioni che non comprimono, fino a sopprimerle, le potenzialità di produttività agraria delle aree, ma le riducono unicamente nel senso che vada comunque salvaguardata la sopravvivenza delle specie floristiche spontanee.4. La circostanza che tali vincoli di salvaguardia delle specie botaniche di particolare pregio comportino l'impossibilità pratica e giuridica di uno sfruttamento edilizio dei suoli ricompresi nelle aree protette non é certo sufficiente a configurare l'obbligo costituzionale di indennizzo.E' infatti pacifico che ai proprietari dei terreni che hanno ricevuto destinazione agricola (e che, perciò, non possono trasformarli con opere edilizie né abitative, né produttive) per effetto dei vincoli imposti dagli strumenti urbanistici comunali o sopraordinati previsti da tutta la legislazione urbanistica non compete alcun indennizzo per tale limitazione delle potenzialità di utilizzazione dei terreni.Venendo allo specifico, si osserva che i vincoli analogamente derivanti dalla legislazione pubblicistica, sia anteriore che successiva alla legge regionale qui esaminata, a tutela delle zone di particolare interesse ambientale e/o delle bellezze naturali (già la L. 29.6.1939, n. 1497; poi la L. 8.8.1985, n. 431 e, perciò, i piani paesistici ed ambientali adottati dalle Regioni in attuazione di quest'ultima), i quali importino il divieto di alterazioni edificatorie non danno, di per ciò, titolo a ristoro o indennizzo a favore dei proprietari; e che le disposizioni relative, in quanto non equivalgono ad un'espropriazione, non sono state considerate tali da inverare la previsione normativa di cui all'art. 42, 3° comma della Costituzione.»

TAR CALABRIA, SEZIONE I CATANZARO n.1273 del 18/11/2009 - Relatore: Concetta Anastasi -  
Presidente: Concetta Anastasi

Sintesi:

**Ha natura conformativa la destinazione a zona agricola E2, che è una tipica qualificazione di piano, discendente dalla natura non edificata dell'area, dalle peculiarità paesaggistiche**

**nonché dalle stesse caratteristiche delle attività economiche in essa svolte, afferenti all'imprenditoria agricola, di silvicoltura, pastorale, etc...**

Estratto: «In questa duplice e correlata prospettiva, si può ritenere, in via generale, ad esempio, che le destinazioni relativamente alle zone F, possono essere anche interpretate, se non accompagnate da alcuna altra specificazione o limitazione, nel più generale senso della assentibilità di interventi tanto pubblici quanto privati, con l'unico limite della destinazione di quanto realizzato ad un uso, appunto, "collettivo", poiché il D.M. 2.4.1968 n. 1444 (che detta le linee guida per la suddivisione del territorio comunale in zone territoriali omogenee, da operarsi nel P.R.G.) afferma che, con la lettera F, debbono essere indicate "le parti del territorio destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale". In effetti, in linea generale, le opere di interesse generale costituiscono una categoria logico-giuridica nettamente differenziata rispetto a quella delle "opere pubbliche", poiché si riferiscono a quegli impianti ed attrezzature che, sebbene non destinate a scopi di stretta cura della pubblica Amministrazione, sono idonei a soddisfare bisogni della collettività, ancorché vengano realizzate e gestite da soggetti privati: in tale ambito, ci si riferisce a supermercati, strutture alberghiere, stazioni di servizio, banche, discoteche, etc. (cfr. Cons. di Stato sez. V, n° 405 del 23.3.1993; Cons. di Stato sez. V, n. 268 del 27.4.1988; Cons. di Stato sez. V, n. 1000 dell'11.7.1975; T.A.R. Campania - Napoli n. 6604 del 23.10.2002; T.A.R. Puglia - Bari n. 4632 del 21.10.2002; T.A.R. Puglia - Bari n. 1157 del 28.2.2002; T.A.R. Basilicata n. 288 del 21.10.1996; T.A.R. Campania - Napoli n. 180 del 22.5.1990; T.A.R. Lombardia - Brescia n. 693 dell'8.9.1987; T.A.R. Piemonte n. 321 del 29.10.1984).

2.3. Nel caso di specie, risulta che il terreno di proprietà del ricorrente, con riferimento alla part. 515, è stato destinato in parte a zona agricola E/2, in parte ad area di rispetto dei corsi d'acqua G/2 ed in parte in zona pubblica per attrezzature universitarie FU, mentre, con riferimento alla particella n. 516, è stato destinato in parte a zona pubblica per attrezzature universitarie FU, in parte a zona pubblica per attrezzature comunali FQ/2, ed in una piccola parte in area di rispetto dei corsi d'acqua G/2. Applicando i già ricordati principi al caso di specie, discende che le destinazioni a zona pubblica per attrezzature universitarie FU hanno carattere espropriativo, come, del resto, espressamente indicato dalla copia delle prescrizioni allegate al certificato urbanistico del 5.11.2008, prodotto dalla stessa P.A., in cui si precisa: "Atteso che le aree di cui al presente paragrafo possono essere utilizzate esclusivamente dall'UNICAL per il completamento della struttura universitaria, non è possibile prevedere soluzioni urbanistiche perequative, una volta decorso il quinquennio dalla imposizione del vincolo, per cui occorre prevedere un indennizzo commisurato alla diminuzione del valore di scambio o di utilizzabilità dell'area a fini edificatori, rispetto alla destinazione urbanistica antecedente l'imposizione del vincolo medesimo. Pertanto il giusto indennizzo viene determinato nella misura di 1/200 della indennità di esproprio per ogni anno di durata del vincolo, considerando tale valore congruo ristoro, in relazione al fatto che l'imposizione del vincolo comporta una limitazione solamente urbanistica del diritto di proprietà e quindi più lieve rispetto alla effettiva occupazione dell'area". Con riferimento alla destinazione a zona pubblica per attrezzature comunali FQ/2, le prescrizioni allegate al medesimo certificato urbanistico del 5.11.2008 consentono l'edificazione di "scuole superiori, chiese ed edifici di culto, delegazioni comunali, centri sociali, impianti sportivi di quartiere, aree verdi di quartiere, mercati di quartiere", che "possono essere realizzati sia da Enti, Organismi pubblici o da soggetti privati, fermo restando la finalità pubblica degli interventi medesimi, con le modalità stabilite nel paragrafo 6.5.delle NTA". Ne discende, avuto particolare

riguardo alla realizzabilità anche ad iniziativa privata o promiscua, in regime di economia di mercato, la sua non sussumibilità nello schema ablatorio, ma, piuttosto, nella tipologia dei vincoli urbanistici di tipo "conformativo", che non pongono particolari limitazioni alle facoltà del proprietario, riconducibili, come tali, alla previsione non del comma terzo, bensì del secondo comma, dell'art. 42, Cost.. Conseguentemente, tale normazione di zona non può che avere validità è a tempo indeterminato, come espressamente stabilito dall'art. 11 della legge 17 agosto 1942 n.1150. Nessun dubbio, invece, può residuare in ordine alla natura conformativa della destinazione inerente le area di rispetto dei corsi d'acqua G/2, che viene data, nell'esercizio della generale potestà pianificatoria ad intere categorie di beni, con carattere di generalità ed in modo obiettivo, sulla base di caratteristiche naturali loro intrinseche e per la tutela dell'assetto idrogeologico del territorio, a dell'area limitrofa ai corsi d'acqua. Anche questa previsione ha, "a fortiori", validità è a tempo indeterminato, come espressamente stabilito dall'art. 11 della legge 17 agosto 1942 n.1150. Analogamente si deve argomentare con riferimento alla destinazione a zona agricola E2, che è una tipica qualificazione di piano, discendente dalla natura non edificata dell'area, dalle peculiarità paesaggistiche nonché dalle stesse caratteristiche delle attività economiche in essa svolte, afferenti all'imprenditoria agricola, di silvicoltura, pastorale, etc...»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE III PENALE n.39078 del 08/10/2009 - Relatore: Aldo Fiale -  
Presidente: Aldo Grassi

Sintesi:

**La destinazione a zona agricola costituisce espressione del potere conformativo del diritto di proprietà e non determina disparità di trattamento, in quanto la valutazione sulle possibilità di edificazione non si ricollega ad una distinzione tra cittadini, ma solo alla particolare destinazione dei beni.**

Estratto: «5. La individuazione delle "zone agricole" e le caratteristiche dell'edificazione residenziale in esse consentita. La concessione edilizia (ed oggi il permesso di costruire), come già si è accennato, non è personale, nel senso che non è data con una valutazione delle qualità soggettive del concessionario ovvero delle possibilità e capacità imprenditoriale o patrimoniale di esso (queste potranno essere rilevanti per determinare, invece, le condizioni del provvedimento concessorio, il regime di onerosità e gli elementi accidentali dello stesso). Nella specie l'edificazione è avvenuta in zona (OMISSIS) ad utilizzazione agricola, dove il PRG ammette le costruzioni di fabbricati residenziali per addetti all'agricoltura. Si pone quindi il problema dell'interpretazione di tale prescrizione limitativa e della valutazione della sua incidenza sulla legittimità dell'edificazione realizzata in concreto. Giova ricordare, al riguardo, che il D.M. n. 1444 del 1968 definisce come zone (OMISSIS) (zone agricole) le parti del territorio destinate ad usi agricoli, escluse quelle in cui - fermo restando il carattere agricolo delle stesse - il frazionamento delle proprietà richieda insediamenti da considerarsi come zone (OMISSIS) o zone di espansione. In conseguenza di ciò e tenuto conto della ridotta utilizzazione abitativa di tali zone, l'art. 4, stesso D.M. prevede la riserva di soli mq. 6 per abitante per la realizzazione di strutture per istruzione (asili nido, scuole materne e scuole d'obbligo) in ragione di mq. 4,50 per abitante e di mq. 2 per abitante per aree da adibirsi ad attrezzature di interesse comune di vario genere. Quanto alla funzione delle zone agricole nell'ambito del contesto pianificatorio, la giurisprudenza amministrativa ha

riconosciuto ad esse anche un valore ambientale, considerando che la loro individuazione può essere utilizzata pure a salvaguardia del paesaggio e dell'ambiente "e non presuppone necessariamente che l'area stessa venga utilizzata per colture tipiche o sia già in possesso di tutte le caratteristiche previste dalla legge per tale utilizzazione" (vedi, tra le decisioni più recenti, C. Stato, Sez. 4<sup>a</sup>: 14.10.2005, n. 5713; 31.1.2005, n. 259; 22.6.2004, n. 4466; 10.12.2003, n. 8146).L'individuazione delle "zone agricole", nel territorio del Comune di Riano interessato dall'edificazione in esame, risulta effettuata - come si è detto - da una "variante di aggiornamento del PRG per la salvaguardia del territorio", in attuazione di un piano territoriale paesistico che (conformemente al valore affermato dall'art. 9 Cost.) correla tale tipo di zonizzazione "alla conservazione dei valori tipici e tradizionali propri dell'agricoltura ed alla difesa dell'esercizio dell'impresa agricola considerato come "frumento attivo per la conservazione dei beni ambientali".In tali prospettive è stato dunque previsto un limitato sfruttamento abitativo di dette zone, prescrivendo la necessità di un lotto minimo e riservando anche l'edificazione residenziale a coloro che si trovino in relazione qualificata con il fondo.Si delinea così un sistema ambientale complessivo ed integrato nel quale il suolo e le attività agricole rivestono un ruolo primario e la salvaguardia dell'impresa agricola (l'esercizio della quale è considerato dal piano territoriale paesistico come strumento attivo per la conservazione dei beni ambientali) costituisce un presupposto essenziale in quanto, attraverso questa, si preservano sia le risorse naturali sia gli aspetti organizzativi e sociali frutto di una cultura prodotta dai complessi e particolari rapporti che le comunità rurali instaurano con il loro territorio.L'obiettivo è quello di assicurare la permanenza degli addetti all'agricoltura al presidio delle aree rurali e di salvaguardare l'integrità dell'azienda agricola e del territorio rurale: in quest'ottica ben può affermarsi che la residenza si pone come un accessorio del fondo.Tutto ciò non appare inficiato da profili di illegittimità, allorché si consideri che la destinazione a zona agricola costituisce espressione del potere conformativo del diritto di proprietà e non determina disparità di trattamento, in quanto la valutazione sulle possibilità di edificazione non si ricollega ad una distinzione tra cittadini, ma solo alla particolare destinazione dei beni (vedi Corte Cost., 23.6.1988, n. 709).Detta destinazione non può restringersi, ovviamente, alla sola coltivazione del fondo, ma deve ritenersi estesa alle attività con questa compatibili e/o integrative, ed il criterio di compatibilità va individuato nella mancanza di contrasto tra l'opera e la destinazione dell'area, purché ciò non comporti l'ampliamento degli insediamenti abitativi, dovendosi comunque evitare l'ulteriore espansione abitativa residenziale ritenuta pregiudizievole, di assetto complessivo del territorio (vedi C. Stato, Sez. 4<sup>a</sup>, 10.2.2000, n. 721).Quello che manca però, nella specie, è proprio l'individuazione di quei "fondi" nei quali gli abitanti di nuovo insediamento possano rispettivamente esercitare una qualsiasi attività agricola o ad essa connessa e ciò compromette le perseguite esigenze di contenimento dell'espansione dell'aggregato urbano e di mantenimento di un equilibrato rapporto tra aree edificate e spazi liberi, anche ai fini di tutela ambientale.Diventa superflua, conseguentemente, ogni discettazione circa la delimitazione interpretativa della categoria degli "addetti all'agricoltura", a fronte di una situazione di fatto che oggettivamente vanifica la valenza conservativa dei valori naturalistici attribuita alla zona agricola.Il ricorrente Mo. ha prospettato di essere "agricoltore de facto et de iure": egli coltiverebbe, infatti, tutto il fondo assoggettato a sequestro (asseritamente per oltre 23 ettari), effettuando in esso colture di viti, ulivi ed alberi da frutta, attività di vinificazione e produzione di formaggi, allevamenti di bovini e cavalli.Tutto ciò, però, non rileva ai fini della configurazione del fumus dei reati contestati, perché il terreno sequestrato non si appartiene al Mo. ma alla s.r.l."Immobiliare

G.MR." (da quegli legalmente rappresentata a fare data dal 19.3.2002), che non è impresa agricola collettiva; è questa società immobiliare che ha ottenuto la concessione edilizia nel 2001; l'indagato poi quale amministratore di detta società, ha concesso in fitto a se stesso quale persona fisica l'azienda societaria nel dicembre del 2003 e successivamente ha concesso sempre a se stesso il comodato gratuito del fondo e degli annessi fabbricati. Non vi è, allo stato - pur dopo gli espedienti giuridici dianzi descritti - un fondo di 23 ettari su cui insistono (con il rapporto plano-volumetrico di 0,03 mc./mq.) le abitazioni di addetti all'agricoltura nell'azienda agricola condotta dal Mo., in quanto gran parte del fondo medesimo si correla al momento genetico delle costruzioni di altri e diversi proprietari - e non può dissociarsi da esse. Per alcune di dette costruzioni, inoltre, l'indice di fabbricabilità deve ritenersi ricollegato al diverso rapporto plano-volumetrico di 0,10 mc./mq. (in relazione a quali componenti del fondo?) previsto per l'ubicazione di atelier per artisti con relativo alloggio.»

### CONFORMATIVI --> AGRICOLO --> LIMITAZIONI ALLO SFRUTTAMENTO AGRICOLO

TAR MARCHE n.12 del 25/01/2010 - Relatore: Liana Tacchi - Presidente: Luigi Ranalli

Sintesi:

**I vincoli imposti su terreno inedificabile, comportanti limitazioni allo sfruttamento agricolo (nel caso di specie al fine di salvaguardare la sopravvivenza delle specie floristiche spontanee), non configurano un'espropriazione del diritto di proprietà sul piano formale, né, sul piano economico, sono ad un'espropriazione equivalenti; trattasi infatti di limitazioni che non comprimono, fino a sopprimerle, le potenzialità di produttività agraria delle aree, ma unicamente le riducono.**

Estratto: «VII) La questione di illegittimità costituzionale dell'articolo 7 della legge della Regione Marche n. 52 del 30.12.1974 per violazione degli articolo 3 e 42 della Costituzione (sollevata come motivo di illegittimità nei riguardi di tutti gli atti regionali impugnati) appare manifestamente infondata. 1. La disposizione in parola si inquadra in un complesso normativo volto ad una tutela (minima) degli ambienti naturali nel territorio della regione Marche, attraverso misure di sostegno informativo ed educativo (art. 2), il divieto di imbrattare con l'abbandono di rifiuti le spiagge marine, le rive dei fiumi, i prati, i boschi, ecc. (artt. 3 e 4), la limitazione della circolazione degli autoveicoli in taluni ambienti naturali di proprietà o di uso pubblico (art. 5), l'obbligo di ricostituzione del manto vegetale manomesso da opere stradali (art. 6) ed, altresì, i vincoli alla proprietà privata a tutela delle specie floristiche rare o in via di estinzione (art. 7). 2. L'art. 7 in parola disciplina il procedimento di delimitazione delle aree soggette a tutela delle specie floristiche rare o in via di estinzione; vieta in esse "la raccolta, la estirpazione o il danneggiamento delle piante appartenenti a specie che vi crescono spontaneamente"; nelle zone coltivate di tali aree consente le normali pratiche colturali; e, negli incolti produttivi, consente il pascolo e la fienagione. 3. Tali vincoli imposti ai proprietari delle aree non configurano un'espropriazione del diritto di proprietà sul piano formale, né, sul piano economico, sono ad un'espropriazione equivalenti: trattasi di limitazioni dello sfruttamento agricolo o pastorale di terreni per definizione inedificati e per definizione conservanti uno stato ancora naturale, tant'è che vi allignano specie botaniche rare o in via di estinzione; e di limitazioni che non

comprimono, fino a sopprimerle, le potenzialità di produttività agraria delle aree, ma le riducono unicamente nel senso che vada comunque salvaguardata la sopravvivenza delle specie floristiche spontanee.<sup>4</sup> La circostanza che tali vincoli di salvaguardia delle specie botaniche di particolare pregio comportino l'impossibilità pratica e giuridica di uno sfruttamento edilizio dei suoli ricompresi nelle aree protette non è certo sufficiente a configurare l'obbligo costituzionale di indennizzo. È infatti pacifico che ai proprietari dei terreni che hanno ricevuto destinazione agricola (e che, perciò, non possono trasformarli con opere edilizie né abitative, né produttive) per effetto dei vincoli imposti dagli strumenti urbanistici comunali o sopraordinati previsti da tutta la legislazione urbanistica non compete alcun indennizzo per tale limitazione delle potenzialità di utilizzazione dei terreni. Venendo allo specifico, si osserva che i vincoli analogamente derivanti dalla legislazione pubblicistica, sia anteriore che successiva alla legge regionale qui esaminata, a tutela delle zone di particolare interesse ambientale e/o delle bellezze naturali (già la L. 29.6.1939, n. 1497; poi la L. 8.8.1985, n. 431 e, perciò, i piani paesistici ed ambientali adottati dalle Regioni in attuazione di quest'ultima), i quali importino il divieto di alterazioni edificatorie non danno, di per sé, titolo a ristoro o indennizzo a favore dei proprietari; e che le disposizioni relative, in quanto non equivalgono ad un'espropriazione, non sono state considerate tali da inverare la previsione normativa di cui all'art. 42, 3° comma della Costituzione.»

#### CONFORMATIVI --> ALBERGHI E STRUTTURE RICETTIVE

TAR LIGURIA, SEZIONE I n.1548 del 16/12/2013 - Relatore: Luca Morbelli - Presidente: Santo Balba

Sintesi:

**La promiscuità della funzione alberghiera - residenziale costituisce di per sé un elemento rilevante nella valutazione della non assoggettabilità a vincolo alberghiero.**

Estratto: «La deliberazione regionale è illegittima sotto l'assorbente profilo di censura dedotta con il terzo motivo. La deliberazione regionale, infatti, dopo avere rilevato la presenza di promiscuità con la destinazione abitativa, ha fatto riferimento all'analogia esistente tra le caratteristiche dell'immobile oggetto della richiesta di svincolo e altro ubicato nello stesso stabile non oggetto di richiesta di svincolo per inferirne l'insussistenza delle condizioni per l'ammissione allo svincolo stesso, proposta dall'amministrazione comunale. Simile motivazione all'evidenza appare insufficiente posto che, da un lato, la promiscuità della funzione costituisce di per sé un elemento rilevante nella valutazione della non assoggettabilità a vincolo, specialmente se come nel caso di specie l'istanza riguarda due appartamenti. Nessuna rilevanza, invece, assume la circostanza che altri appartamenti analoghi non siano stati oggetto di richiesta di svincolo posto che le situazioni possono essere completamente differenti e non è dato inferire su quale piano l'analogia operi in modo tale da giustificare lo stesso trattamento. Donde la sussistenza del dedotto vizio della motivazione.»

TAR LIGURIA, SEZIONE I n.1385 del 18/11/2013 - Relatore: Davide Ponte - Presidente: Santo Balba

Sintesi:

**I vincoli per l'uso alberghiero di un immobile hanno di per se natura temporalmente limitata.**

Estratto: «In via preliminare, infatti, occorre osservare come la questione dell'ambito di applicazione, dell'efficacia spaziale e della durata temporale dei vincoli di destinazione d'uso a carattere alberghiero sia stata analizzata funditus dalla giurisprudenza, sia del Tribunale che più in generale da tutte le corti amministrative, anche (e doverosamente) alla luce delle indicazioni della Consulta (cfr. ad es. CdS n. 54872011). In tema di inquadramento ordinamentale di vincoli di tale specie e natura, ed in particolare di quelli apposti sine die, va ribadito quindi come la questione della durata dei vincoli di destinazione alberghiera sia stata esaminata dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 4 del 28 gennaio 1981 dove, dichiarando la illegittimità costituzionale dell'art. 5 del d.l. 27 giugno 1967, n. 460, convertito nella legge 28 luglio 1967, n. 628, il giudice delle leggi si è espresso per la intrinseca natura temporalmente limitata dei vincoli per l'uso alberghiero di un immobile. Tali vincoli, in via di principio legittimi, in quanto espressione di "un diverso approccio del legislatore al modo di vincolare l'uso dell'immobile, e di instaurare quel controllo sulla proprietà e l'iniziativa private, che costituisce il riflesso dell'interesse, e qui dello stesso aiuto pubblico, all'espansione e al miglioramento dei servizi turistici", hanno ragione di esistere in funzione di esigenze concrete e sono destinati naturalmente ad affievolirsi. Pertanto, le discriminazioni introdotte con un regime vincolistico troppo lungo, sconfinano "oltre il ragionevole esercizio della discrezionalità legislativa", venendo così a violare il principio costituzionale di eguaglianza. La posizione della Corte costituzionale è diventata quindi canone di azione del legislatore. Con la legge 17 maggio 1983, n. 217 "Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica", pur prevedendo all'art. 8 "Vincolo di destinazione", la possibilità di istituire un vincolo di destinazione per le strutture ricettive, veniva espressamente disposto, al comma 5, la possibilità di rimozione del detto vincolo, dando carico alle Regioni, al successivo comma 6, di procedere all'individuazione delle modalità, fermo rimanendo che la detta limitazione dovesse in ogni caso venir meno "su richiesta del proprietario solo se viene comprovata la non convenienza economicoproduttiva della struttura ricettiva e previa restituzione di contributi e agevolazioni pubbliche eventualmente percepiti e opportunamente rivalutati ove lo svincolo avvenga prima della scadenza del finanziamento agevolato". Gli interventi normativi a livello nazionale successivi, ossia la legge 29 marzo 2001, n. 135 ed ora il D.Lgs. 23 maggio 2011 n. 79, hanno spostato a livello di legislazione regionale il piano delle attribuzioni, senza però ovviamente poter intaccare i principi di rango costituzionale che permeano la materia, oltre che quelli inquadrabili dal punto di vista urbanistico quali principi fondamentali in tema di governo del territorio. Da tale ricostruzione, emerge che il rispetto del canone di temporaneità e di modificabilità del vincolo di destinazione d'uso alberghiero, lungi dall'essere una possibilità liberamente valutabile dal legislatore regionale, appartiene alla stessa ragion d'essere della sua istituzione e deve ritenersi a questo intrinseco. Inoltre, in tale contesto appare evidente come la relativa disciplina assuma evidenti connotati urbanistici (prevedendo l'adozione e la seguente approvazione di modifiche di pianificazione urbanistica che dettano il vincolo di destinazione d'uso ed i limiti della connessa ed ammessa attività edificatoria, al pari di ogni disciplina urbanistica), cosicché il relativo iter deve seguire i principi fondamentali e generali dell'ordinamento in materia, eventualmente integrando la

disciplina di specie in caso di carenza o contraddittorietà. Le osservazioni sopra riportate pongono in palese evidenza, in primo luogo, la circostanza che l'apposizione di un vincolo di destinazione d'uso alberghiero in tanto sia costituzionalmente compatibile in quanto non sia destinato a perpetuarsi indefinitamente nel tempo. A tal proposito, la legge regionale Liguria n. 1 del 7 febbraio 2008 "Misure per la salvaguardia e la valorizzazione degli alberghi e disposizioni relative alla disciplina e alla programmazione dell'offerta turisticoricettiva negli strumenti urbanistici comunali", di cui va data lettura costituzionalmente orientata nei termini predetti, contiene previsioni – già sopra riportate – che rendono esplicita la temporaneità del vincolo stesso, prevedendo all'art. 2, comma 4, il suo venir meno in presenza di alcune circostanze (in particolare, articolando altresì il modulo procedimentale necessario, la legge precisa che il vincolo possa venir meno in presenza di una delle seguenti cause: "a) oggettiva impossibilità dell'immobile ad adeguare le sue caratteristiche distributive, funzionali e dimensionali al livello degli standard qualitativi del settore alberghiero, a causa dell'esistenza di vincoli paesaggistici, monumentali od urbanisticoedilizi non superabili; b) collocazione della struttura in un contesto le cui caratteristiche urbanistiche o territoriali determinino la incompatibilità o la insostenibilità della funzione alberghiera").»

TAR CAMPANIA, SEZIONE II NAPOLI n.5422 del 18/11/2011 - Relatore: Pierluigi Russo -  
Presidente: Carlo d'Alessandro

Sintesi:

**La previsione di una determinata tipologia urbanistica (nel caso di specie sottozona D2 - alberghiera, direzionale e commerciale), non configura, con tutta evidenza, un vincolo preordinato all'espropriazione né comportante l'inedificabilità assoluta, trattandosi di una prescrizione diretta a regolare concretamente l'attività edilizia, in quanto inerente alla potestà conformativa propria dello strumento urbanistico generale, la cui validità è a tempo indeterminato, come espressamente stabilito dall'art.11 L. 17 agosto 1942, n.1150.**

Estratto: «Analoga soluzione va ribadita anche per la sottozona D2 - alberghiera, direzionale e commerciale, atteso che la previsione di una determinata tipologia urbanistica non configura, con tutta evidenza, un vincolo preordinato all'espropriazione né comportante l'inedificabilità assoluta, trattandosi di una prescrizione diretta a regolare concretamente l'attività edilizia, in quanto inerente alla potestà conformativa propria dello strumento urbanistico generale, la cui validità è a tempo indeterminato, come espressamente stabilito dall'art.11 L. 17 agosto 1942, n.1150. Va aggiunto che, secondo quanto indicato nel provvedimento impugnato, in tali zone "il piano attuativo può essere tanto di iniziativa pubblica quanto privata" per cui va escluso che anche la previsione urbanistica impositiva del cd. vincolo strumentale sia decaduta, alla stregua dei criteri individuati dalla Corte Costituzionale nella già richiamata sentenza (20 maggio 1999 n.179) ed accolti pacificamente dalla giurisprudenza amministrativa (cfr. Consiglio di Stato, Sezione V, 24 ottobre 2002 n.5832; 3 marzo 2004 n.1013; T.A.R. Campania, Sezione II, 15 maggio 2008 n.4528).»

TAR PUGLIA, SEZIONE I LECCE n.2884 del 17/12/2010 - Relatore: Luigi Viola - Presidente:  
Antonio Cavallari

Sintesi:

**La destinazione a “struttura alberghiera” ha natura conformativa e non è soggetta a decadenza ex art. 9, 2° comma t.u. 8 giugno 2001, n. 327.**

Estratto: «In via preliminare, deve rilevarsi come non possano sussistere dubbi in ordine alla decadenza (t.u. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità) della tipizzazione a “H1-verde pubblico” attribuita ad una parte dell’area di proprietà della società ricorrente dai piani particolareggiati C3 e C4 approvati con deliberazione C.C. 18 ottobre 1986 n. 244 e dalla successiva deliberazione C.C. 29 ottobre 1996, n. 125 (comunque oggetto di annullamento in sede giurisdizionale); con tutta evidenza, si tratta, infatti, di aree destinate alla realizzazione di opere ad iniziativa esclusiva dell’ente pubblico e, quindi, di un vincolo che non può certo essere considerato di tipo conformativo, essendo, al contrario, finalizzato all’adozione di successivi provvedimenti di tipo espropriativo (in questo senso, con riferimento ai vincoli a verde pubblico suscettibili di esecuzione solo ad iniziativa dell’ente pubblico, si vedano, tra le tante in giurisprudenza, T.A.R. Campania Napoli, sez. II, 27 agosto 2010, n. 17241; T.A.R. Campania Salerno, sez. II, 11 novembre 2009, n. 6682). Del resto, l’ormai intervenuta scadenza del vincolo (e la conseguenziale trasformazione in “zona bianca” dell’area in discorso) è ammessa dalla stessa Amministrazione comunale di Martina Franca che ha rigettato (con provvedimento 23 dicembre 2009 prot. n. 933/1/ST) l’istanza di permesso di costruire presentata dalla società ricorrente in data 29 settembre 2008, proprio sulla base della rilevazione della scadenza del vincolo. Essendo ormai ampiamente decorso il termine per la conclusione del procedimento (da individuarsi, in mancanza di termini specifici, nel termine sussidiario di novanta giorni, all’epoca di formazione del silenzio rifiuto, previsto dall’art. 2, 3° comma della l. 7 agosto 1990 n. 241), deve trovare accoglimento la pretesa della società ricorrente ad un provvedimento espresso e motivato (art. 2, 1° comma l. 7 agosto 1990 n. 241) che concluda il procedimento instaurato a seguito dell’atto di diffida a procedere alla riqualificazione dell’area notificato in data 26 marzo 2010, limitatamente, ovviamente, alla sola parte dell’area tipizzata a “H1-verde pubblico”; appare, infatti, sostanzialmente estranea alla presente vicenda la parte dell’area (essenzialmente identificabile con la particella 790 del foglio 130) destinataria della tipizzazione a “struttura alberghiera” (a seguito della procedura ex art. 5 del d.p.r. 20 ottobre 1998 n. 447, conclusasi con deliberazione C.P. n. 27 del 2001) e, quindi di una tipizzazione urbanistica di natura conformativa che non è soggetta a decadenza ex art. 9, 2° comma t.u. 8 giugno 2001, n. 327. Del resto, sostanzialmente ininfluente appare ogni considerazione relativa al fatto che l’istanza di riqualificazione urbanistica presentata dalla società ricorrente in data 26 marzo 2010, non contemplasse anche la particella 791 del foglio n. 130; l’esame non formalistico della vicenda evidenzia, infatti, chiaramente, anche in virtù dei collegamenti sussistenti con la precedente istanza di permesso di costruire, come la richiesta presentata dalla società ricorrente non possa non riguardare, al di là dell’incompleta indicazione dei dati catastali, tutta l’area originariamente soggetta alla tipizzazione “H1-verde pubblico” e, quindi, anche la particella 791. Deve quindi essere affermato l’obbligo per l’Amministrazione comunale di Martina Franca di pronunciarsi con provvedimento espresso sull’istanza di riqualificazione presentata, in data 26 marzo 2010, dalla società ricorrente, limitatamente alla sola parte dell’area tipizzata “H1-verde pubblico”, entro il termine di 90 (novanta) giorni dalla notificazione o comunicazione in via amministrativa della presente sentenza; per l’ipotesi di eventuale inottemperanza

dell'Amministrazione comunale di Martina Franca all'obbligo di provvedere affermato in sentenza, la Sezione nomina, fin da ora, a Commissario ad acta il Dirigente del Settore Urbanistico di Francavilla Fontana, assegnandogli l'ulteriore termine di 90 (novanta) giorni per procedere alla riqualificazione dell'area.»

## **CONFORMATIVI --> ALTEZZA/CUBATURA/DISTANZE..**

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.4143 del 06/08/2013 - Relatore: Fabio Taormina -  
Presidente: Riccardo Virgilio

Sintesi:

**I limiti normalmente posti nei regolamenti urbanistici o nella pianificazione urbanistica e relative norme tecniche, riguardanti altezza, cubatura, superficie coperta, distanze, zone di rispetto, indici di fabbricabilità, limiti e rapporti per zone territoriali omogenee e simili, non hanno carattere ablatorio, e sono connaturali alla proprietà.**

Estratto: «2.1. Invero il Collegio non intende discostarsi, sul punto, dai consolidati approdi della giurisprudenza, agevolmente traslabili alla fattispecie per cui è causa secondo cui (ex multis Cons. Giust. Amm. Sic., 22-11-2012, n. 1035) i limiti normalmente posti nei regolamenti urbanistici o nella pianificazione urbanistica e relative norme tecniche, riguardanti altezza, cubatura, superficie coperta, distanze, zone di rispetto, indici di fabbricabilità, limiti e rapporti per zone territoriali omogenee e simili, non hanno carattere ablatorio, e sono connaturali alla proprietà. Soprattutto, sfuggono allo schema ablatorio, con le connesse garanzie costituzionali in termini di alternatività fra indennizzo e durata predefinita, i vincoli di destinazione imposti dal piano regolatore per attrezzature e servizi realizzabili anche ad iniziativa privata o promiscua, in regime di economia di mercato, anche se accompagnati da strumenti di convenzionamento (ad es. parcheggi, impianti sportivi, mercati e strutture commerciali, edifici sanitari, zone artigianali, industriali o residenziali). Detto principio è stato a più riprese predicato dalla giurisprudenza amministrativa anche di primo grado (tra le tante si veda Cons. Stato Sez. IV, 07-11-2012, n. 5666, ma anche T.A.R. Sicilia Catania Sez. I, 22-03-2012, n. 806 che si è specificamente soffermata sulla natura non espropriativa della destinazione "ad attrezzature pubbliche d'interesse collettivo"). 2.1. In simmetrico allineamento con le affermazioni a più riprese rese dalla Corte Costituzionale in punto di distinzione tra vincoli di natura espropriativa e vincoli di natura conformativa della proprietà (in quanto tali non necessitanti la corresponsione di alcun indennizzo al privato proprietario dei fondi) si è infatti affermato che sono conformativi e al di fuori dello schema ablatorio-espropriativo (non comportano indennizzo, non decadono al quinquennio e quindi non sussiste un dovere di ritipizzazione) i vincoli che importano una destinazione (anche di contenuto specifico) realizzabile ad iniziativa privata o promiscua pubblico-privata, che non comportino necessariamente espropriazione o interventi ad esclusiva iniziativa pubblica e quindi siano attuabili anche dal soggetto privato e senza necessità di ablazione del bene. 2.2. Nella pacifica considerazione che la previsione di cui alla zona F2 (aree per attrezzature e servizi privati di interesse pubblico o generale) normata dalla disciplina dell'art. 27 delle NTA rientrasse proprio in tale ultima categoria, il Tar avrebbe dovuto disattendere il mezzo di primo grado, pervenendo all'affermazione per cui, stante la natura non espropriativa della detta disciplina (in quanto impositiva di una

destinazione che espressamente contemplava la possibile iniziativa realizzatoria privata e/o promiscua) non doveva essere previsto alcun indennizzo.»

TAR CAMPANIA, SEZIONE II SALERNO n.1538 del 15/07/2013 - Relatore: Francesco Gaudieri -  
Presidente: Luigi Antonio Esposito

Sintesi:

**La norma conformativa, che impone standard di distanze, cubatura, altezza, tipologia etc., stabilisce restrizioni uguali per gli appartenenti alla classe (proprietari della zona omogenea) e determina, quindi, i parametri di mercato (valore dell'immobile realizzabile e quindi dell'area edificabile), in relazione alle restrizioni omogenee. Si tratta di vincoli economici esterni, accettabili e compatibili con l'economia di mercato e con i principi di uguaglianza, nella misura in cui operino, sostanzialmente, come limiti esterni allo jus aedificandi.**

Estratto: «La proprietà privata, ai sensi dell'articolo 42 della Costituzione e della CEDU, costituisce diritto fondamentale dell'uomo. Come è noto, il contenuto, e quindi le facoltà, inerenti al detto diritto sono le più ampie previste dall'ordinamento giuridico (italiano ed europeo ed in genere occidentale), e si sostanziano nella utilizzazione a fini economici del bene, segnatamente del bene immobile e, nella specie, di area non ancora edificata. L'utilizzazione naturale di tali aree, quindi, è l'edificabilità, cioè la realizzazione di un opus suscettibile di valutazione economica, sia per la fruizione personale del proprietario, sia per la disposizione onerosa a favore di terzi. Nel sistema delineato dalla Costituzione e dalla CEDU la norma conformatrice dello jus aedificandi non costituisce annullamento del diritto di proprietà e dunque non è riguardata con sfavore (nei limiti della ragionevolezza e del rispetto della natura stessa dei luoghi), mentre la norma ablatoria è considerata eccezione di stretto diritto al principio fondamentale della inviolabilità della proprietà. Tale eccezione è legata alla sussistenza di motivi di interesse pubblico tali da necessitare una deviazione dalla funzione propria della proprietà e quindi una finalizzazione di essa a scopi non economicamente conformi con tale diritto. Sotto questo profilo la distinzione tra norme conformative e norme ablatorie non può più seguire i criteri tradizionali elaborati dalla giurisprudenza amministrativa sino ad oggi. Si deve, infatti, avere riguardo al tasso di deviazione dalla finalità ordinaria della area in questione rispetto alla sua vocazione naturale, che è sicuramente quella di dare luogo ad un opus economicamente e commercialmente idoneo a procurare il massimo profitto al proprietario. La norma conformativa, che impone standard di distanze, cubatura, altezza, tipologia etc., si inserisce in un mercato immobiliare omogeneo, stabilendo restrizioni uguali per gli appartenenti alla classe (proprietari della zona omogenea) e determinando, quindi, i parametri di mercato (valore dell'immobile realizzabile e quindi dell'area edificabile) in relazione alle restrizioni omogenee. Si tratta, nel mercato che si crea, di vincoli economici esterni, accettabili e compatibili con l'economia di mercato e con i principi di uguaglianza, nella misura in cui operino, sostanzialmente, come limiti esterni allo jus aedificandi. Non costituisce, giuridicamente, una restrizione del diritto di proprietà la diminuzione di valore di un'area sita, ad esempio, in zona umida e malsana, rispetto alla analoga area sita in collina, o di un'area allocata distante dal mare rispetto ad una posta nelle vicinanze della riva, atteso, appunto, che tali limitazioni sono insite ed ontologicamente connaturate alle aree stesse. Allo stesso modo, non costituisce restrizione

al diritto di proprietà ed allo jus aedificandi l'obbligo conformativo che opera quale limite generale, quasi naturale, alle facoltà della classe di aree insistenti in zona omogenea. L'interesse pubblico, quindi, opera ab extrinseco non incidendo sul diritto di proprietà, ma sulla sua valorizzazione di mercato, a fronte di un potere conformativo, eccezionale ma accettabile, riconosciuto per il bene della collettività. Viceversa, ove ci si trovi innanzi ad una potestà conformativa che imponga realizzazioni difformi dalla naturale destinazione dell'area, ne consegue, di fatto, l'ablazione di una precisa facoltà inerente al diritto di proprietà. In tal caso non giova la considerazione che l'opus necessario (ad esempio un parcheggio) possa anche essere realizzato dal medesimo privato, poiché è fin troppo evidente che la diminuzione di valore dell'opera realizzabile non risponde ad una conformazione omogenea del mercato della zona, ma ad un intervento autoritario del pubblico che si propone quale terzo indefettibile del successivo rapporto. In altri termini, se l'opera realizzabile, sia pure con le limitazioni dovute alla conformazione, può comunque essere posta sul mercato scontando il meccanismo usuale della domanda ed offerta per la determinazione del prezzo, la destinazione indefettibile ad opera o servizio pubblico individua, necessariamente e senza possibilità di eccezione, il soggetto (pubblico) cui l'opera stessa non potrà che essere destinata. In tal guisa che l'opera non è finalizzata ad essere posta sul mercato, ma necessariamente ad esser posta a disposizione di un solo soggetto. Ciò anche nella ipotesi in cui l'opera sia realizzata dallo stesso privato, magari in convenzione con il soggetto pubblico, poiché ciò che rileva non è chi materialmente la realizzi (il privato o il pubblico dopo l'espropriazione), ma chi concretamente può essere il solo destinatario della sua utilizzazione. Non vi è mercato, come è noto, quando uno dei contraenti si pone in posizione di monopolio (nel caso monopolista per l'acquisto). Corollario di questa impostazione è che l'area in questione, se effettivamente serve allo scopo di realizzare gli standard urbanistici, non potrà, alla fine, che essere espropriata, proprio in virtù del fatto che su di essa non può che essere realizzata altro che l'opera in questione asservita ad un interesse pubblico e riferita all'ente pubblico."»

TAR LOMBARDIA, SEZIONE IV MILANO n.2247 del 21/09/2011 - Relatore: Antonio De Vita -  
Presidente: Adriano Leo

Sintesi:

**I limiti non ablatori normalmente posti nei regolamenti urbanistici o nella pianificazione urbanistica e relative norme tecniche, riguardanti altezza, cubatura, superficie coperta, distanze, zone di rispetto, indici di fabbricabilità, limiti e rapporti per zone territoriali omogenee e simili, sono vincoli conformativi, connaturali alla proprietà; tali vincoli hanno validità a tempo indeterminato e non comportano indennizzo.**

Estratto: «Con riferimento alla perdita di efficacia della previsione contenuta nell'art. 51 delle N.T.A. al P.R.G., prospettata dal Comune, ne va affermata la natura di vincolo conformativo e non espropriativo, con validità a tempo indeterminato. Difatti, come osservato da recente giurisprudenza, "i limiti non ablatori normalmente posti nei regolamenti urbanistici o nella pianificazione urbanistica e relative norme tecniche, riguardanti altezza, cubatura, superficie coperta, distanze, zone di rispetto, indici di fabbricabilità, limiti e rapporti per zone territoriali omogenee e simili, sono vincoli conformativi, connaturali alla proprietà, e non comportano indennizzo (...) pertanto, siffatta

categoria di vincoli, non avendo un contenuto sostanzialmente espropriativo, ma derivando dal riconoscimento delle caratteristiche intrinseche del bene, nell'ambito delle scelte di pianificazione generale, risulta determinata nell'esercizio della potestà conformativa propria dello strumento urbanistico generale, per cui ha validità a tempo indeterminato, come espressamente stabilito dall'articolo 11 della legge 1150/1942" (Consiglio di Stato, IV, 22 giugno 2011, n. 3797).»

TAR ABRUZZO n.441 del 08/09/2011 - Relatore: Alberto Tramaglino - Presidente: Cesare Mastrocola

Sintesi:

**I limiti non ablatori normalmente posti nei regolamenti urbanistici o nella pianificazione urbanistica e relative norme tecniche, riguardanti altezza, cubatura, superficie coperta, distanze, zone di rispetto, indici di fabbricabilità, limiti e rapporti per zone territoriali omogenee e simili, sono vincoli conformativi, connaturali alla proprietà, e non comportano indennizzo.**

Estratto: «4. Il ricorrente deduce ulteriormente l'inidoneità di tali aree in quanto gravate da un vincolo urbanistico soggetto alla decadenza quinquennale e comunque perché di fatto non acquisibili in quanto facenti capo ad proprietà estremamente frazionate intestate ad oltre 100 soggetti. In ordine alla decadenza del vincolo il collegio osserva che la giurisprudenza, con orientamento più che consolidato, ha affermato che la decadenza quinquennale va riferita alle sole prescrizioni che incidono su beni determinati, assoggettandoli a vincoli preordinati all'espropriazione o che ne comportano l'inedificabilità, i quali, in sostanza, svuotano il contenuto del diritto di proprietà incidendo sul godimento del bene, tanto da renderlo inutilizzabile rispetto alla sua destinazione naturale ovvero diminuendone in modo significativo il valore di scambio. A tale ipotesi sono estranee le previsioni di piano che ascrivano una intera zona ad una determinata tipologia urbanistica, limitandosi a dettare una prescrizione diretta a regolare concretamente l'attività edilizia, esercitando la potestà conformativa propria dello strumento urbanistico generale, la cui validità è a tempo indeterminato, come espressamente stabilito, appunto, dal richiamato art. 11, l. 17 agosto 1942 n. 1150 (così, di recente, T.A.R. Napoli Campania sez. VI 4 maggio 2011 n. 2441. Cfr., ex multis, Consiglio Stato, sez. IV, 10 giugno 2010, n. 3700, T.A.R. Campania Napoli, sez. II, 3 maggio 2010, n. 2398, con specifico riferimento ai piani particolareggiati cfr., T.A.R. Campania Salerno, sez. II, 11 novembre 2009, n. 6682, Consiglio Stato, sez. V, 30 aprile 2009, n. 2768 e T.A.R. Campania Napoli, sez. III, 22 aprile 2009, n. 2120, infine, con particolare riferimento alla non ascrivibilità della destinazione urbanistica ad attrezzature prescolari e per la scuola dell'obbligo ai vincoli preordinati all'espropriazione ovvero comportanti l'inedificabilità assoluta, "trattandosi di una prescrizione diretta a regolare concretamente l'attività edilizia, in quanto inerente alla potestà conformativa propria dello strumento urbanistico generale, la cui validità è a tempo indeterminato", T.A.R. Puglia Bari, sez. III, 26 febbraio 2009, n. 403). Ancor più recentemente Consiglio Stato, sez. IV, 22 giugno 2011 n. 3797 ha ribadito che i criteri di individuazione dei vincoli espropriativi o di inedificabilità assoluta, rispetto ai vincoli conformativi, sono stati indicati da varie decisioni della Corte Costituzionale. Viene in proposito richiamata la sentenza n. 179 del 1999, che ha precisato che "sono al di fuori dello schema ablatorio-espropriativo con le connesse garanzie

costituzionali i vincoli che importano una destinazione (anche di contenuto specifico) realizzabile ad iniziativa privata o promiscua pubblico-privata, che non comportino necessariamente espropriazione o interventi ad esclusiva iniziativa pubblica e quindi siano attuabili anche dal soggetto privato e senza necessità di previa ablazione del bene. Ciò può essere il risultato di una scelta di politica programmatica tutte le volte che gli obiettivi di interesse generale, di dotare il territorio di attrezzature e servizi, siano ritenuti realizzabili (e come tali specificatamente compresi nelle previsioni pianificatorie) anche attraverso l'iniziativa economica privata - pur se accompagnati da strumenti di convenzionamento". Pertanto, i limiti non ablatori normalmente posti nei regolamenti urbanistici o nella pianificazione urbanistica e relative norme tecniche, riguardanti altezza, cubatura, superficie coperta, distanze, zone di rispetto, indici di fabbricabilità, limiti e rapporti per zone territoriali omogenee e simili, sono vincoli conformativi, connaturali alla proprietà, e non comportano indennizzo. Inoltre, se pure hanno carattere particolare, i vincoli di destinazione imposti dal piano regolatore per attrezzature e servizi realizzabili anche ad iniziativa privata o promiscua, in regime di economia di mercato, anche se accompagnati da strumenti di convenzionamento (ad es. parcheggi, impianti sportivi, mercati e strutture commerciali, edifici sanitari, zone artigianali, industriali o residenziali), sfuggono allo schema ablatorio, con le connesse garanzie costituzionali in termini di alternatività fra indennizzo e durata predefinita. Non possono essere infatti annoverati tra i vincoli soggetti a decadenza quelli derivanti da destinazioni realizzabili anche attraverso l'iniziativa privata in regime di economia di mercato (cfr., ex multis, Cons. St., IV, 28 febbraio 2005, n. 693; VI, 14 maggio 2000, n. 2934; Cass. Civ., I, 26 gennaio 2006, n. 1626 e 27 maggio 2005, n. 11322), risolvendosi tale disciplina non in una sostanziale espropriazione, ma solo in una limitazione, conforme ai principi che presidono al corretto ed ordinario esercizio del potere pianificatorio, dell'attività edilizia realizzabile sul terreno. In tale prospettiva è stato quindi ritenuto rientrare nell'ambito di tali vincoli conformativi le destinazioni di cui alle zone F del D.M. n.1444/1968, le quali possono essere anche interpretate, se non accompagnate da alcuna altra specificazione o limitazione, nel più generale senso della assentibilità di interventi tanto pubblici quanto privati. In base a tali principi, essendo pacifica la possibilità di intervento privato nell'ambito della zona disciplinata dall'art. 27 NTA, non può che essere condivisa l'affermazione comunale che si tratta di destinazione di zona con durata a tempo indeterminato, e quindi di vincolo conformativo e non già espropriativo, per cui neanche da tale profilo si dimostra l'inidoneità delle aree in parola.»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.4242 del 13/07/2011 - Relatore: Umberto Realfonzo -  
Presidente: Gaetano Trotta

Sintesi:

**Le prescrizioni delle Norme Tecniche di Attuazione (circa altezza, cubatura, superficie coperta, distanze, zone di rispetto e indici di fabbricabilità) costituiscono vincoli non ablatori, e quindi non comportano diritto all'indennizzo.**

Estratto: «Deve in primo luogo escludersi che possano qualificarsi in termini di “vincolo espropriativo” tutte le condizioni e i limiti imposti ai suoli in conseguenza della loro specifica destinazione per le varie categorie di zone in cui il territorio viene suddiviso. E ciò per la fondamentale ragione che per sua natura il Piano regolatore Generale impone regole di

gestione del territorio di carattere ambientale, urbanistico ed edilizio che si risolvono necessariamente in limitazioni legali alla proprietà. Quello che connota i vincoli cd. "conformativi", è la peculiarità per cui le infrastrutture e gli interventi previsti dal PRG possono essere realizzati anche a mezzo di iniziative totalmente private o in forme di partenariato misto pubblico-privato (cfr Consiglio Stato , sez. IV, 13 luglio 2010, n. 4542, Consiglio Stato , sez. IV, 01 ottobre 2007 , n. 5059; Consiglio Stato , sez. IV, 23 dicembre 2010, n. 9372; Consiglio Stato , sez. IV, 25 maggio 2005, n. 2718, ecc. ). Non può assolutamente attribuirsi carattere ablatorio ai vincoli che regolano la proprietà privata al perseguimento di obiettivi di interesse generale, ai sensi dell'art. 42, II co. della Cost. allo scopo di assicurarne la funzione sociale (come ad es. vincolo di inedificabilità, c.d. "di rispetto", a tutela di una strada esistente, a verde attrezzato, a parco, a zona agricola di pregio, verde, ecc. ). Analogamente le prescrizioni delle Norme Tecniche di Attuazione (circa altezza, cubatura, superficie coperta, distanze, zone di rispetto e indici di fabbricabilità) costituiscono anche esse vincoli non ablatori, e quindi non comportano diritto all'indennizzo (cfr. Consiglio Stato , sez. III, 07 giugno 2008, n. 2837) I vincoli espropriativi, che sono soggetti alla scadenza quinquennale, concernono beni determinati, in funzione della localizzazione puntuale di un'opera pubblica, la cui realizzazione non può quindi coesistere con la proprietà privata. In quanto implicano uno svuotamento incisivo della proprietà devono essere indennizzati (cfr. Consiglio Stato , sez. IV, 25 maggio 2005, n. 2718 ; Consiglio Stato , sez. IV, 09 giugno 2008 , n. 2837).»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.3797 del 22/06/2011 - Relatore: Sandro Aureli -  
Presidente: Gaetano Trotta

Sintesi:

**I limiti non ablatori normalmente posti nei regolamenti urbanistici o nella pianificazione urbanistica e relative norme tecniche, riguardanti altezza, cubatura, superficie coperta, distanze, zone di rispetto, indici di fabbricabilità, limiti e rapporti per zone territoriali omogenee e simili, sono vincoli conformativi, connaturali alla proprietà, e non comportano indennizzo.**

Estratto: «In questa duplice e correlata prospettiva, si può ritenere, in via generale, ad esempio, che le destinazioni relativamente alle zone F del D.M. n.1444/1968, possono essere anche interpretate, se non accompagnate da alcuna altra specificazione o limitazione, nel più generale senso della assentibilità di interventi tanto pubblici quanto privati, con l'unico limite della destinazione di quanto realizzato ad un uso, appunto, "collettivo", poiché il detto D.M. (che, com'è noto detta le linee guida per la suddivisione del territorio comunale in zone territoriali omogenee, da operarsi nel P.R.G.) afferma che, con la lettera F, debbono essere indicate "le parti del territorio destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale". In effetti, in linea generale, le opere di interesse generale costituiscono una categoria logico-giuridica nettamente differenziata rispetto a quella delle "opere pubbliche", poiché si riferiscono a quegli impianti ed attrezzature che, sebbene non destinate a scopi di stretta cura della pubblica Amministrazione, sono idonei a soddisfare bisogni della collettività, ancorché vengano realizzate e gestite da soggetti privati: in tale ambito, ci si riferisce a supermercati, strutture alberghiere, stazioni di servizio, banche, discoteche, etc. (cfr. Cons. di Stato sez. V, n° 405 del 23.3.1993; Cons. di Stato sez. V, n. 268 del 27.4.1988; Cons. di

Stato sez. V, n. 1000 dell'11.7.1975; T.A.R. Campania - Napoli n. 6604 del 23.10.2002; T.A.R. Puglia - Bari n. 4632 del 21.10.2002; T.A.R. Puglia - Bari n. 1157 del 28.2.2002; T.A.R. Basilicata n. 288 del 21.10.1996; T.A.R. Campania - Napoli n. 180 del 22.5.1990; T.A.R. Lombardia - Brescia n. 693 dell'8.9.1987; T.A.R. Piemonte n. 321 del 29.10.1984). Nel caso di specie, risulta che il fondo di proprietà della sig.ra Lupoli, ha la destinazione che si è in precedenza veduta nel riportare il contenuto del certificato di destinazione urbanistica. Applicando i già ricordati principi al caso di specie, discende che le destinazioni a zona pubblica per attrezzature di pubblico interesse ne discende, avuto particolare riguardo alla realizzabilità anche ad iniziativa privata o promiscua, in regime di economia di mercato, la sua non sussumibilità nello schema ablatorio, ma, piuttosto, nella tipologia dei vincoli urbanistici di tipo "conformativo", che non pongono particolari limitazioni alle facoltà del proprietario, riconducibili, come tali, alle previsioni non del comma terzo, bensì del secondo comma, dell'art. 42, Cost.. Conseguentemente, tale normazione di zona non può che avere validità a tempo indeterminato, come espressamente stabilito dall'art. 11 della legge 17 agosto 1942 n.1150. Conclusivamente, nella specie, si deve ritenere che, il fondo di proprietà del ricorrente, non risulta gravato da vincolo preordinato all'espropriazione.»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.4542 del 13/07/2010 - Relatore: Diego Sabatino -  
Presidente: Gaetano Trotta

Sintesi:

**La Corte Costituzionale ha escluso che possano qualificarsi in termini di vincolo espropriativo tutte le condizioni e i limiti che possono essere imposti ai suoli in conseguenza della loro specifica destinazione (ivi compresi i limiti di cubatura connessi agli indici di fabbricabilità previsti dal P.R.G. per le varie categorie di zone in cui il territorio viene suddiviso).**

Estratto: «Così correttamente ricostruita la portata delle previsioni urbanistiche oggetto di censura nel presente giudizio, occorre ora verificare se le stesse esorbitino i limiti del potere conformativo spettante all'Amministrazione nella propria attività di pianificazione del territorio. Con riguardo a tale potere, è noto che esso è stato da tempo individuato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale come espressione della potestà amministrativa di governo del territorio, alla quale è connaturata la facoltà di porre condizioni e limiti al godimento del diritto di proprietà non di singoli individui, ma di intere categorie e tipologie di immobili identificati in termini generali e astratti; in particolare, la Corte ha escluso che potessero qualificarsi in termini di vincolo espropriativo tutte le condizioni e i limiti che possono essere imposti ai suoli in conseguenza della loro specifica destinazione (ivi compresi i limiti di cubatura connessi agli indici di fabbricabilità previsti dal P.R.G. per le varie categorie di zone in cui il territorio viene suddiviso) e, a maggior ragione, ha negato carattere ablatorio a quei vincoli (c.d. conformativi) attraverso i quali, seppure la proprietà viene asservita al perseguimento di obiettivi di interesse generale quali la realizzazione di opere pubbliche o infrastrutture, non è escluso che la realizzazione di tali interventi possa avvenire ad iniziativa privata o mista pubblico-privata, e comunque la concreta disciplina impressa al suolo non comporti il totale svuotamento di ogni sua vocazione edificatoria (fra le tante, si veda la sentenza n. 179 del 20 maggio 1999). Se tutto questo è vero, non occorre approfondire la questione teorica del rapporto fra il governo del territorio (nel senso appena

precisato) e lo statuto civilistico del diritto di proprietà, per rendersi conto di come l'operazione condotta dal Comune di Roma attraverso i ricordati meccanismi perequativi connessi all'attribuzione de futuro ai suoli di una cubatura aggiuntiva, lungi dal costituire un anomalo ibrido tra conformazione ed espropriazione come ritenuto dal primo giudice, rientri a pieno titolo nel legittimo esercizio della potestà pianificatoria e conformativa del territorio. Ciò che l'Amministrazione ha fatto, in sostanza, è in primo luogo attribuire ai suoli un determinato indice di edificabilità (nella specie corrispondente a quello già posseduto sotto il vigore del precedente P.R.G.), ciò che pacificamente non travalica l'ordinario esercizio del potere di pianificazione; di poi, nella già evidenziata prospettiva dinamica, ha proceduto a porre le basi per possibili incrementi futuri della cubatura edificabile, predisponendo i meccanismi con i quali questa potrà essere riconosciuta ai vari suoli, in ragione della loro zonizzazione e tipologia. La disciplina impressa ai suoli attraverso i due momenti pianificatori testé indicati, con tutta evidenza, non può in alcun modo essere ritenuta tale da integrare una sostanziale ablazione della proprietà né una surrettizia sottrazione di volumetrie le quali, in assenza delle previsioni perequative, sarebbero state edificabili: al riguardo la Sezione, pur concordando con quanto rilevato dal giudice di prime cure circa la non necessità, ai fini che qui interessano, di approfondire l'ulteriore questione teorica dell'immanenza o meno dello jus aedificandi al diritto di proprietà, non può esimersi dall'osservare come sia proprio l'impostazione data nel ricorso di primo grado a risentire di una concezione che presuppone tale immanenza in termini così radicali da risultare inaccettabili. È lì e negli scritti difensivi che pare emergere come la previsione della cessione al Comune di una quota della cubatura aggiuntiva attribuita dal Piano integrerebbe una forma larvata di esproprio, in quanto intaccherebbe la vocazione edificatoria che è connaturata e immanente al diritto di proprietà; tuttavia l'argomento prova troppo, atteso che, se lo statuto della proprietà dovesse considerarsi leso dalla limitazione dello jus aedificandi su una cubatura la cui edificabilità è prevista dal P.R.G. solo in via futura ed eventuale, a fortiori ciò dovrebbe ritenersi per le limitazioni immediate e attuali discendenti dalle prescrizioni del Piano, col risultato di considerare inammissibili le stesse previsioni di indici di edificabilità e le connesse limitazioni della volumetria edificabile rispetto all'estensione dei suoli: ciò che, comportando il sostanziale svuotamento della potestà conformativa del territorio in capo all'Amministrazione, non appare certamente in linea con gli arresti giurisprudenziali, anche costituzionali, che si sono più sopra richiamati.»

TAR CALABRIA, SEZIONE I CATANZARO n.1273 del 18/11/2009 - Relatore: Concetta Anastasi - Presidente: Concetta Anastasi

Sintesi:

**I limiti non ablatori normalmente posti nei regolamenti urbanistici o nella pianificazione urbanistica e relative norme tecniche, riguardanti altezza, cubatura, superficie coperta, distanze, zone di rispetto, indici di fabbricabilità, limiti e rapporti per zone territoriali omogenee e simili, sono vincoli conformativi, connaturali alla proprietà, e non comportano indennizzo.**

Estratto: «2.2. I criteri di individuazione dei vincoli di inedificabilità assoluta, rispetto ai vincoli conformativi, sono stati elaborati con le sentenze della Corte Costituzionale 20 maggio 1999, n. 179 e 18 dicembre 2001, n. 411, ma anche con la più recente sentenza 9

maggio 2003 n. 148, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 37, quinto comma, della legge della Regione Puglia 31 maggio 1980, n. 56 ("Tutela ed uso del territorio") e dell'art. 17, comma 2, della legge della Regione Puglia 27 luglio 2001, n. 20 ("Norme generali di governo e uso del territorio"), nella parte in cui si riferiscono a vincoli scaduti, preordinati all'espropriazione o sostanzialmente espropriativi, senza previsione di durata e di indennizzo. In base ai suddetti criteri nonché a quelli elaborati dalla giurisprudenza amministrativa formatasi in relazione all'art. 2 della legge n. 1187 del 1968, i vincoli di piano regolatore, ai quali si applica il principio della decadenza quinquennale, sono soltanto quelli che incidono su beni determinati, che sono preordinati all'espropriazione ovvero che hanno carattere sostanzialmente espropriativo, tali da determinare l'inedificabilità dei beni colpiti e, dunque, lo svuotamento del contenuto del diritto di proprietà, incidendo sul godimento del bene, tanto da renderlo inutilizzabile rispetto alla sua destinazione naturale, ovvero da diminuirne in modo significativo il valore di scambio (ex plurimis: Cons. Stato, Sez.V, n. 3 del 3.1.2001 e n. 745 del 24.2.2004), con conseguente violazione sostanziale del III° comma dell'art. 42 Cost. Tali indicazioni possono valere anche con riferimento all'attuale sistema, che, con l'art. 9, commi 3 e 4, del D.P.R. 8 giugno 2001 n. 327, entrato in vigore il 30 giugno 2003, ha soltanto esplicitato con una diversa terminologia la regola della durata quinquennale, disciplinando espressamente gli istituti della decadenza e della reiterazione. Invece, la previsione di una determinata tipologia urbanistica non configurante né un vincolo preordinato all'espropriazione né l'inedificabilità assoluta, essendo una prescrizione diretta a regolare concretamente l'attività edilizia, inerisce alla potestà conformativa propria dello strumento urbanistico generale, la cui validità è a tempo indeterminato, come espressamente stabilito dall'art. 11 della legge 17 agosto 1942 n.1150. Si parla, in tal caso, di vincoli urbanistici di tipo "conformativo", per indicare i vincoli relativi ai beni culturali e paesaggistici, posti direttamente dalla legge ovvero mediante un particolare procedimento amministrativo a carico di intere categorie di beni, in base a caratteristiche loro intrinseche, con carattere di generalità ed in modo obiettivo: tali limitazioni delle facoltà del proprietario ricadono nella previsione non del comma terzo, bensì del comma secondo, dell'art. 42, Cost. e non sono indennizzabili. In proposito, la precitata sentenza della Corte Costituzionale n. 179 del 1999, al punto 5 della parte in diritto, ha precisato che "sono al di fuori dello schema ablatorio-espropriativo con le connesse garanzie costituzionali (e quindi non necessariamente con l'alternativa di indennizzo o di durata predefinita) i vincoli che importano una destinazione (anche di contenuto specifico) realizzabile ad iniziativa privata o promiscua pubblico-privata, che non comportino necessariamente espropriazione o interventi ad esclusiva iniziativa pubblica e quindi siano attuabili anche dal soggetto privato e senza necessità di previa ablazione del bene. Ciò può essere il risultato di una scelta di politica programmatica tutte le volte che gli obiettivi di interesse generale, di dotare il territorio di attrezzature e servizi, siano ritenuti realizzabili (e come tali specificatamente compresi nelle previsioni pianificatorie) anche attraverso l'iniziativa economica privata - pur se accompagnati da strumenti di convenzionamento". Pertanto, i limiti non ablatori normalmente posti nei regolamenti urbanistici o nella pianificazione urbanistica e relative norme tecniche, riguardanti altezza, cubatura, superficie coperta, distanze, zone di rispetto, indici di fabbricabilità, limiti e rapporti per zone territoriali omogenee e simili, sono vincoli conformativi, connaturali alla proprietà, e non comportano indennizzo.»

TAR LAZIO, SEZIONE II ROMA n.1062 del 03/02/2009 - Relatore: Anna Bottiglieri - Presidente: Luigi Tosti

Sintesi:

**I limiti impressi dalla pianificazione territoriale all'attività edilizia in funzione dell'ordinato sviluppo delle aree abitate e della salvaguardia dei valori ambientali esistenti, sono espressione del più generale potere di zonizzazione e pianificazione del territorio comunale, e, in quanto tali, presentano carattere conformativo e non espropriativo.**

Estratto: «In ogni caso: - con il primo motivo la società espone il proprio interesse (peraltro incontestato) all'impugnazione del nuovo strumento urbanistico, e afferma che la nuova conformazione impressa all'area viola il diritto di proprietà, oltreché i principi di ragionevolezza e di buona amministrazione. Quanto alla violazione del diritto di proprietà, basti qui rammentare, per escludere la conferenza della doglianza, che i limiti impressi dalla pianificazione territoriale all'attività edilizia in funzione dell'ordinato sviluppo delle aree abitate e della salvaguardia dei valori ambientali esistenti sono espressione del più generale potere di zonizzazione e pianificazione del territorio comunale, e, in quanto tali, presentano carattere conformativo e non espropriativo.»

#### **CONFORMATIVI --> APPOSIZIONE --> MOTIVAZIONE**

TAR LIGURIA, SEZIONE I n.1563 del 04/12/2012 - Relatore: Angelo Vitali - Presidente: Santo Balba

Sintesi:

**In ipotesi in cui ad essere apposto è un vincolo meramente conformativo e non espropriativo, non è richiesta una specifica motivazione, oltre quella generale derivante dalla descrizione fondativa dello strumento urbanistico.**

Estratto: «Come chiarito da una costante giurisprudenza - anche della Sezione - un vincolo preordinato all'esproprio sorge soltanto con la specifica indicazione di una determinata opera pubblica o di interesse collettivo o sociale (ex art. 7 comma 1 n. 4 L. 17.8.1942, n. 1150), non già per effetto della semplice operazione di zonizzazione (ex art. 7 comma 1 n. 2 L. 17.8.1942, n. 1150), cioè della suddivisione del territorio comunale in zone con destinazione urbanistica omogenea, la quale ha la precipua finalità di indicare la tipologia di interventi edificatori assentibili e, conseguentemente, di conformare l'attività edilizia (T.A.R. Lazio, II, 24.4.2008, n. 3535).Ciò che vale - ovviamente - anche con riguardo alla destinazione a zona F ex art. 2 D.M. 2.4.1968, che, in mancanza della specifica previsione e localizzazione di un determinato intervento di interesse generale realizzabile soltanto ad iniziativa pubblica, costituisce nient'altro che un vincolo di carattere conformativo (in tal senso cfr. Cons. di St., IV, 19.1.2012, n. 244; id., 3.8.2010, n. 5155; T.A.R. Liguria, I, 27.4.2012, n. 592; id., 22.2.2010, n. 663; T.A.R. Puglia-Lecce, I, 6.12.2006, n. 5720).Posto che sui terreni di proprietà della ricorrente è stato apposto un vincolo meramente conformativo e non espropriativo, ne discende che non era richiesta una specifica motivazione, oltre quella generale derivante dalla descrizione fondativa del P.U.C. (cfr. Cons. di St., IV, 12.5.2010, n. 2843).Ma la natura

conformativa del vincolo esclude altresì che fosse necessaria – ai sensi della sentenza C. Cost., 20.5.1999, n. 179 - la previsione di un indennizzo.»

## CONFORMATIVI --> ATTIVITÀ IMPRENDITORIALE

TAR CAMPANIA, SEZIONE II SALERNO n.1538 del 15/07/2013 - Relatore: Francesco Gaudieri - Presidente: Luigi Antonio Esposito

Sintesi:

**Alla luce della sentenza della Corte Cost. n. 179/1999, non si è alla presenza di uno schema ablatorio le volte in cui le “iniziative (siano) suscettibili di operare in regime di libero mercato”, come nell’ipotesi espressamente indicate di impianti sportivi, mercati e complessi per la distribuzione commerciale, edifici per iniziative di cura e sanitarie o per altre utilizzazioni quali zone artigianali o industriali o residenziali.**

Sintesi:

**Alla luce della sentenza della Corte Cost. n. 179/1999, deve ritenersi che la realizzabilità dell’opera o del servizio esclusivamente per opera della mano pubblica o anche del privato (cui va assimilato l’intervento misto), deve essere giudicata non con riferimento all’oggetto specifico della realizzazione (in altre parole all’opus da realizzare), ma alla destinazione di esso e quindi alla sua idoneità a soddisfare anche il diritto soggettivo di proprietà, attraverso un interesse commerciale allo sfruttamento, oltre che l’interesse pubblico.**

Estratto: «Il ricorso è fondato e merita accoglimento.1.- Dubita parte ricorrente della legittimità del provvedimento, in epigrafe meglio specificato, con il quale l’organo di indirizzo e di controllo politico amministrativo del comune di san Marzano sul Sarno, dopo aver dato atto che il vincolo imposto sull’area di proprietà dell’istante, siccome preordinato all’esproprio, era decaduto, per avvenuto decorso del quinquennio senza l’emanazione della dichiarazione di pubblica utilità dell’opera, si è quindi determinato alla sua reiterazione, ex art. 9, comma 4, d.p.r. 8 giugno 2001 n. 327, al fine di realizzare un pubblico parcheggio. Assume che detta reiterazione risulta avvenuta in violazione della richiamata norma di riferimento e segnatamente in carenza dell’indefettibile obbligo motivazionale che necessariamente deve presiedere all’adozione degli atti, oltre che in mancanza di un’adeguata istruttoria. L’Amministrazione comunale si è difesa affermando che il vincolo di cui trattasi non è soggetto ad alcun termine quinquennale e ciò anche alla luce di quanto avvalorato dall’orientamento giurisprudenziale prevalente a mente delle cui indicazioni “un vincolo a parcheggio non può considerarsi vincolo preordinato all’espropriazione posto che la destinazione a parcheggio può essere attuata anche dal titolare dell’area, conseguendone che esso non è soggetto a decadenza quinquennale e ciò perché la destinazione a parcheggio può essere attuata anche dal titolare dell’area” (ex multis Tar Veneto 31 maggio 2006 n. 1554).2.- E’ consolidato in giurisprudenza l’indirizzo interpretativo lucidamente esposto ex multis da C.G.A. 19 dicembre 2008 n. 1113 che di seguito si riporta in quanto condiviso :“La sentenza della Corte Costituzionale n. 179 del 12 maggio 1999 ha precisato che sono fuori dello schema ablatorio i vincoli che importano una destinazione di contenuto specifico realizzabile ad iniziativa privata o promiscua (pubblico-privato) che non comportino, quindi, necessariamente espropriazioni o interventi ad esclusiva iniziativa pubblica. La

sentenza prosegue indicando, a mo' di esempio, parcheggi, impianti sportivi, mercati ed altro. In disparte la considerazione che l'elencazione esemplificativa operata dalla Corte non costituisce oggetto specifico del dictum, si deve altresì osservare che la realizzabilità dell'opera o del servizio esclusivamente per opera della mano pubblica o anche del privato (cui va assimilato l'intervento misto) deve essere giudicata non con riferimento all'oggetto specifico della realizzazione (in altre parole all'opus da realizzare), ma alla destinazione di esso e quindi alla sua idoneità a soddisfare anche il diritto soggettivo di proprietà, oltre che l'interesse pubblico. Ed, infatti, nella citata sentenza della Corte si afferma espressamente che non si è alla presenza di uno schema ablatorio le volte in cui le "iniziative (siano) suscettibili di operare in regime di libero mercato". In tale sede la Corte ha citato, quale esempio, "gli impianti sportivi, i mercati e complessi per la distribuzione commerciale, edifici per iniziative di cura e sanitarie o per altre utilizzazioni quali zone artigianali o industriali o residenziali." All'evidenza si tratta di opere materiali la cui utilizzazione non è riservata alla mano pubblica, sebbene è la loro destinazione che serve un interesse pubblico. Esse possono ben essere realizzate dal privato e poste sul mercato, trovando una domanda di soggetti interessati alla apertura di una clinica sanitaria, di un supermercato di una palestra etc., in grado, in sostanza, di determinare un mercato (incontro tra domanda ed offerta in scarsità di risorse). Non contraddice la tesi la citazione dei parcheggi contenuta nella medesima motivazione ora citata. E', infatti, evidente che la Corte intendeva riferirsi a parcheggi privati a pagamento, che determinano un interesse commerciale al loro sfruttamento. Ciò è agevolmente ricavabile proprio dalla assimilazione che di tali parcheggi la Corte ha operato alle altre opere chiaramente destinate allo sfruttamento da parte di privati (cliniche, supermercati, zone artigianali etc.). Ben diversa è la situazione per i parcheggi pubblici, quand'anche destinati alla concessione a tariffa "calda". In tal caso, infatti, l'erogazione del servizio pubblico è pur sempre riservata all'Ente territoriale, il quale, appunto, la esercita mediante la concessione dei propri poteri, sia pure assicurando l'introito della tariffa.»

TAR ABRUZZO n.514 del 26/07/2012 - Relatore: Paolo Passoni - Presidente: Elvio Antonelli

Sintesi:

**La gestione promiscua della PA con il proprietario del bene inciso non postula affatto, in modo meccanico e sistematico, l'assenza del vincolo ablatorio sul bene stesso, dovendosi pur sempre verificare se l'impronta pubblicistica deliberata nel PRG possa essere o meno coniugata con una libera azione nel mercato.**

Sintesi:

**La previsione urbanistica di convenzionamenti ad hoc per l'attuazione del vincolo può essere sintomatica di una statuizione conformativa, solo in ipotesi in cui possa essere coniugata con una libera azione nel mercato, mentre di contro l'inidoneità della gestione promiscua a modularsi secondo le regole della concorrenza lascia inalterata la natura espropriativa del vincolo stesso.**

Sintesi:

**All'interno del carattere esclusivamente pubblico della destinazione imposta, il vincolo ablatorio può essere attuato con modalità flessibili attraverso micro-gestioni complementari; queste ultime a loro volta possono essere conferite dall'amministrazione**

**a terzi dopo l'esproprio delle aree, ovvero anche in alternativa a quest'ultimo se la concreta tipologia lo consente, ma senza alcuna trasmutazione totale o parziale del vincolo stesso in conformativo; tale vincolo può invece delinearsi solo quando l'alternativa gestionale assuma una rilevanza imprenditoriale piena, compatibile con le regole di un libero mercato.**

Estratto: «Non è controverso in causa che, in via generale ed astratta, la destinazione di una zona a parco pubblico urbano sia una prescrizione diretta a regolare l'attività edilizia mediante una potestà conformativa propria dello strumento urbanistico generale (in questo senso è del resto l'ormai pacifica giurisprudenza costituzionale, citata dal comune, sul carattere conformativo dei vincoli di valore paesistico; sul cd. vincolo morfologico, che inerisce alla tipologia-standard del bene per le sue caratteristiche intrinseche, cfr. anche corte cost. 179/99, che sarà poi successivamente funditus richiamata). Secondo la ricorrente, tuttavia, nella fattispecie disciplinata dall'art. 43 delle NTA, al vincolo-base di parco pubblico si aggiunge la previsione (ablatoria) di interventi mirati a realizzare in concreto un parco ad uso della collettività, attraverso la realizzazione di attrezzature pubbliche. A sostegno di tale tesi viene citato il precedente di questo tar n. 91/02 secondo cui, per l'appunto, il vincolo che discende dall'art. 43 delle NTA del PRG aquilano sarebbe "...un vincolo preordinato all'espropriazione e non già un vincolo conformativo", in quanto "...la destinazione (...) della zona a parco pubblico urbano territoriale implica che il comune deve realizzare il parco (che altro non è se non un ampio spazio pubblico di verde attrezzato con aiuole, chioschi per visitatori, ricoveri per l'attività di custodia etc..) e deve quindi procedere all'esproprio delle aree; la norma citata parla infatti di intervento, in tale zona, di esclusivo carattere pubblico, che ha come fine la salvaguardia e la valorizzazione culturale, ambientale, ecologica; tale intervento si attua mediante piano planivolumetrico di coordinamento che dovrà prevedere tutte le sistemazioni necessarie alla realizzazione del parco; con la destinazione di cui all'art. 43 citato, il comune, in altri termini, ha inteso prevedere un intervento, in zona sottoposta a vincolo paesistico regionale, che se attuato comporta la concreta occupazione e quindi l'espropriazione delle aree". Ritiene il collegio di poter sostanzialmente recepire i contenuti di tale pronuncia, pur con le opportune precisazioni che di seguito saranno illustrate, e ciò nonostante una autorevole e non sporadica giurisprudenza successivamente formatasi, che invece ha ritenuto meramente conformativo il vincolo di verde pubblico attrezzato, associato o meno ad un parco urbano (cfr. C.S. 2843/10, C.S. 1765/2009, Tar Lombardia -MI- 15/2012, Tar Abruzzo -PE- 188/2009, Tar Puglia -BA- 403/2009; TAR Veneto n. 639/2011). Si impone in particolare un'attenta lettura -ove del caso conformata alla convenzione europea dei diritti dell'Uomo- della sentenza 179/99 della corte costituzionale, posta da tempo come parametro di base per la soluzione delle varie questioni nella soggetta materia. Il riferimento specifico alla precitata sentenza riguarda la parte in cui si afferma che "sono al di fuori dello schema ablatorio-espropriativo con le connesse garanzie costituzionali (e quindi non necessariamente con l'alternativa di indennizzo o di durata predefinita) i vincoli che importano una destinazione (anche di contenuto specifico) realizzabile ad iniziativa privata o promiscua pubblico-privata, che non comportino necessariamente espropriazione o interventi ad esclusiva iniziativa pubblica e quindi siano attuabili anche dal soggetto privato e senza necessità di previa ablazione del bene. Ciò può essere il risultato di una scelta di politica programmatica tutte le volte che gli obiettivi di interesse generale, di dotare il territorio di attrezzature e servizi, siano ritenuti realizzabili (e come tali specificatamente compresi nelle previsioni pianificatorie) anche attraverso l'iniziativa economica privata - pur