

# VINCOLI URBANISTICI

rassegna  
 di giurisprudenza  
 2009-2016

edilizia urbanistica

# VINCOLI URBANISTICI

rassegna di giurisprudenza  
2009-2016

La presente opera è una raccolta, ordinata in una classificazione tematica, di sintesi ed estratti giurisprudenziali in materia di **vincoli urbanistici**, tratti da pronunce recensite dalle riviste telematiche Urbium.it ed Esproprioonline.it, appartenenti agli anni 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016.

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 © 2017 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 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: settembre 2017 - collana: OSSERVATORIO DI GIURISPRUDENZA, a cura di Paolo Loro - materia: edilizia, urbanistica - tipologia: repertori - formato: digitale, pdf - dimensione: A4 - ISBN: 978-88-6907-224-6 - codice: JRE136 - nic: 291 - Editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 RDC 15200/2007 DUNS 339162698 c.s.i.v. € 10.000,00, sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova - sede operativa via Buzzacarina 20 35020 Brugine (PD) info@exeo.it. Luogo di elaborazione: sede operativa.

urbanistica delle aree limitrofe, ma determina, in primo luogo, la violazione dell'obbligo di ripianificazione incombente sull'Amministrazione.

Estratto: «L'esame dell'atto impugnato dimostra inoltre come l'unico motivo che ha portato l'Amministrazione al rilascio della concessione edilizia debba essere individuato, solo ed esclusivamente, nell'esistenza del vincolo preordinato all'esproprio. Come rileva un costante indirizzo giurisprudenziale (per tutti si veda T.A.R. Lazio Roma Sez. II bis, 27 giugno 2011, n. 5686) decaduti i vincoli di cui si tratta, si determina, in caso di mancata reiterazione dei vincoli pregressi o di mancato inserimento dei terreni nell'ambito di una precisa pianificazione conformativa, una condizione di "vuoto urbanistico" denominata c.d. zona bianca). L'edificabilità di dette aree è disciplinata dall'art. 4, ultimo comma della Legge n. 10 del 1977 e, ancora, dall'art. 76 della L.Reg. n. 10/1977 che ammette una limitatissima edificabilità. Va, infatti, rilevato come la scadenza del vincolo non comporta automaticamente né la reviviscenza della precedente disciplina urbanistica, né l'applicabilità della destinazione urbanistica delle aree limitrofe, ma determina, in primo luogo, la violazione dell'obbligo di ripianificazione incombente sull'Amministrazione e, ciò, sulla base della normativa urbanistica e ambientale esistente all'atto del proponimento della concessione edilizia (ora permesso di costruire) il regime temporaneo sopra delineato di dette aree non esime il Comune dall'obbligo di provvedere a dettare una nuova disciplina urbanistica, mediante una variante specifica oppure una variante generale. Il privato può, nell'eventuale inerzia dell'Amministrazione, agire in via giurisdizionale seguendo il procedimento del silenzio-rifiuto e, ciò, pur facendo salvi i profili di risarcimento del danno sanciti dagli orientamenti Giurisprudenziali più recenti. Applicando detti principi al caso di specie è del tutto evidente l'illegittimità del diniego impugnato. È necessario rilevare, infatti, come l'Amministrazione non abbia fatto luogo (per quanto risulta a questo Collegio) ad una nuova classificazione dell'area, ma ancor di più si sia limitata a denegare il permesso di costruire rilevando l'esistenza di un vincolo oramai scaduto, senza argomentare in merito all'istanza presentata e alla sua presunta non conformità alla disciplina transitoria sopra ricordata. Risulta allora evidente il venire in essere di un vizio di eccesso di potere, riconducibile al difetto di istruttoria dell'Amministrazione che, all'atto del proponimento dell'istanza, avrebbe dovuto verificare l'ammissibilità, nel concreto, dell'intervento richiesto e, quindi, esaminare se esso risultasse (o meno) conforme alla limitata edificabilità permessa dalla L. n.10/1977. Di detto percorso logico-motivazionale l'Amministrazione avrebbe dovuto dare conto nel provvedimento impugnato, permettendo al privato l'esercizio delle azioni in materia di silenzio – rifiuto dirette ad ottenere una nuova destinazione urbanistica.»

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --> VINCOLI URBANISTICI -->  
DECADENZA, REITERAZIONE, INDENNIZZO --> DURATA E DECADENZA -->  
CONSEGUENZE --> DESTINAZIONE D'USO

TAR LIGURIA, SEZIONE I n.294 del 13/02/2013 - Relatore: Ugo De Carlo - Presidente: Santo Balba

Sintesi: L'area priva di una destinazione urbanistica per decadenza del vincolo apposto, fermo restando il divieto di edificazione anche se ciò era consentito prima dell'apposizione del vincolo, deve considerarsi libera e quindi soggetta a qualsiasi destinazione d'uso compatibile con la natura dell'immobile. Qualora, infatti, in mancanza di una disciplina urbanistica, si volesse impedire un'utilizzazione d'uso dell'immobile che non ne immuta le caratteristiche, si finirebbe per comprimere in modo inammissibile le facoltà di godimento che sono insite nel diritto di proprietà e che possono essere limitate solo a fronte di legittime scelte urbanistiche attualmente assenti.

Estratto: «Le limitazioni che il Comune ha posto alla D.i.a. presentate dalle ricorrenti non hanno alcun fondamento giuridico in quanto non avendo l'area una destinazione urbanistica per decadenza del vincolo apposto, deve considerarsi libera e quindi soggetta a qualsiasi destinazione d'uso compatibile con la natura dell'immobile. Nel caso che ci occupa la destinazione dell'area è sempre stata quella di parcheggio privato e deposito come attesta la presenza di una recinzione ed un ampio cancello di ingresso. La giurisprudenza, nell'esaminare le destinazioni possibili per le zone divenute bianche per decadenza di un vincolo impresso dall'strumento urbanistico, ha spesso affermato che senza una nuova disciplina urbanistica non è possibile procedere ad edificazioni anche se ciò era consentito prima dell'apposizione del vincolo, ma nella presente vicenda non è stata chiesta alcuna edificazione, ma la possibilità di operare una manutenzione per poter continuare a fruire del bene per la finalità che gli era sempre stata impressa. Se in mancanza di una disciplina urbanistica si volesse impedire un'utilizzazione dell'immobile che non ne immuta le caratteristiche, si finirebbe per comprimere in modo inammissibile le facoltà di godimento che sono insite nel diritto di proprietà e che possono essere limitate solo a fronte di legittime scelte urbanistiche attualmente assenti. L'illegittimità del provvedimento si ricava dal fatto che non ha niente da osservare sul tipo di intervento comunicato sul piano edilizio, ma vuole solo limitare una destinazione d'uso che da sempre il terreno ha avuto e che non è in contrasto con nessuna previsione urbanistica.»

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --> VINCOLI URBANISTICI -->  
DECADENZA, REITERAZIONE, INDENNIZZO --> DURATA E DECADENZA -->  
CONSEGUENZE --> DISCIPLINA APPLICABILE

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.3648 del 19/08/2016 - Relatore: Andrea Migliozi -  
Presidente: Antonino Anastasi

Sintesi: La rimozione ad opere del giudice amministrativo di un vincolo di tipo espropriativo in ragione della sua decadenza, non significa conferire all'area de qua la destinazione urbanistica di area edificabile, laddove invece l'effetto di tale decisione giurisdizionale è quello (e solo quello), di consegnare il suolo in questione al regime giuridico riguardante le aree prive di destinazione urbanistica.

Estratto: «Ora, relativamente alla prima questione ( quella rubricata sub I) va sgomberato il campo da ogni equivoco e che poi risulta essere il dato ( erroneo ) su cui si fonda l'assunto

difensivo di parte appellante: in concreto nella specie, contrariamente a quanto a quanto sostenuto dai sigg.ri Negroni, non si è mai formato un giudicato che abbia accertato la destinazione urbanistica di edificabilità del suolo dei ricorrenti. In particolare una res iudicata del contenuto indicato dalla parte appellante non è riconducibile né alla risalente sentenza del TAR Lazio n. 1393/88 ( come confermata dal Consiglio di Stato con decisione n. 626/90 ) né alle varie sentenze del Tar recanti l' annullamento del silenzio e degli atti di diniego di concessione edilizia via via succedutisi. Nella prima circostanza il giudice amministrativo si è limitato a rimuovere un vincolo di tipo espropriativo introdotto dal piano particolareggiato " Setteville " in ragione del fatto che l' originario vincolo a servizi previsto a monte dal PRG era già scaduto e questo non significa che si è conferito all' area de qua la destinazione urbanistica di area edificabile, laddove invece l' effetto delle decisioni giurisdizionali sopra indicate è stato quello ( e solo quello ) di consegnare il suolo in questione al regime giuridico riguardante le aree prive di destinazione urbanistica.»

TAR CAMPANIA, SEZIONE I SALERNO n.2550 del 04/12/2015 - Relatore: Paolo Severini - Presidente: Amedeo Urbano

Sintesi: A seguito dell' imposizione del vincolo preordinato all' espropriazione e decorsi inutilmente i cinque anni senza che l' Amministrazione abbia provveduto a dare corso al procedimento per l' acquisizione dell' area onde realizzare l' opera pubblica, detta area non riacquista la destinazione urbanistica antecedente l' imposizione del vincolo, bensì risulta assoggettata alla disciplina prevista dall' art. 9, t. u. 6 giugno 2001 n. 380, il quale (al di fuori del perimetro del centro abitato), limita le categorie degli interventi ammessi, consentendo solo attività di manutenzione ordinaria, straordinaria e di restauro e risanamento conservativo, inibendo tutti gli interventi di nuova costruzione.

Estratto: «Orbene, le prime due affermazioni sono condivisibili (non è, quindi, fondata la tesi patrocinata dai ricorrenti, vale a dire che il vincolo a "strada pubblica di progetto" sarebbe conformativo, anziché espropriativo, e che, al decorso dei cinque anni, lo stesso pertanto non sarebbe decaduto), ma non lo è, altrettanto, la terza, posto che la postulata «applicazione di un indice di fabbricabilità pari a "0"» altro non vuol significare, ad avviso del Tribunale, che non sono consentiti affatto interventi di nuova edificazione, giusta il testuale disposto dell' art. 9, comma 1, d. P. R. 380/01, secondo cui: "Salvi i più restrittivi limiti fissati dalle leggi regionali e nel rispetto delle norme previste dal decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, nei comuni sprovvisti di strumenti urbanistici sono consentiti: a) gli interventi previsti dalle lettere a), b), e c) del primo comma dell' articolo 3 (ovvero: "interventi di manutenzione ordinaria", "interventi di manutenzione straordinaria" e "interventi di restauro e di risanamento conservativo": nde), che riguardino singole unità immobiliari o parti di esse; b) fuori dal perimetro dei centri abitati, gli interventi di nuova edificazione nel limite della densità massima fondiaria di 0,03 metri cubi per metro quadro; in caso di interventi a destinazione produttiva, la superficie coperta non può comunque superare un decimo dell' area di proprietà"; norma, replicata nell' art. 4 (Limiti di edificabilità), comma 1, della l. r. C. n. 17/1982 e s. m. i., secondo cui: "Nei Comuni sprovvisti di strumenti urbanistici approvati: a) all' interno dei centri abitati, definiti ai sensi del precedente art. 3, è vietato ogni intervento edilizio, ad eccezione delle opere di ordinaria e straordinaria manutenzione, di restauro, di risanamento conservativo e di ristrutturazione, che non comportino aumento

delle volumetrie e delle superfici utili preesistenti (...).La soluzione prescelta è, d'altronde, corroborata dall'analisi della giurisprudenza, formatasi in materia; esemplare, in particolare, per illustrare gli effetti della decadenza di un vincolo espropriativo, si presenta la massima seguente: "A seguito dell'imposizione del vincolo preordinato all'espropriazione e decorsi inutilmente i cinque anni senza che l'Amministrazione abbia provveduto a dare corso al procedimento per l'acquisizione dell'area onde realizzare l'opera pubblica, detta area non riacquista la destinazione urbanistica antecedente l'imposizione del vincolo, bensì risulta assoggettata alla disciplina prevista dall'art. 9, t. u. 6 giugno 2001 n. 380, il quale limita le categorie degli interventi ammessi, consentendo solo attività di manutenzione ordinaria, straordinaria e di restauro e risanamento conservativo, inibendo tutti gli interventi di nuova costruzione; pertanto, la sopravvenuta decadenza per decorso del termine quinquennale del vincolo pre – espropriativo rende le aree in precedenza gravate sostanzialmente assimilabili alle aree dei Comuni privi di strumentazione urbanistica (c.d. aree bianche, come disciplinate dall'art. 4, ultimo comma della previgente l. 28 gennaio 1977 n. 10), con la conseguenza che l'Amministrazione deve provvedere a rideterminarsi in ordine alla destinazione da assegnare a tali aree con l'adozione di uno strumento urbanistico o individuando la nuova destinazione da assegnare alle aree in questione" (T. A. R. Molise, Sez. I, 19/04/2013, n. 282).»

TAR VENETO, SEZIONE II n.1108 del 06/08/2012 - Relatore: Giovanni Ricchiuto - Presidente: Amedeo Urbano

Sintesi: Decaduti i vincoli preordinati all'esproprio, si determina, in caso di mancata reiterazione dei vincoli pregressi o di mancato inserimento dei terreni nell'ambito di una precisa pianificazione conformativa, una condizione di "vuoto urbanistico" denominata c.d. zona bianca.

Estratto: «L'esame dell'atto impugnato dimostra inoltre come l'unico motivo che ha portato l'Amministrazione al rilascio della concessione edilizia debba essere individuato, solo ed esclusivamente, nell'esistenza del vincolo preordinato all'esproprio.Come rileva un costante indirizzo giurisprudenziale (per tutti si veda T.A.R. Lazio Roma Sez. II bis, 27 giugno 2011, n. 5686) decaduti i vincoli di cui si tratta, si determina, in caso di mancata reiterazione dei vincoli pregressi o di mancato inserimento dei terreni nell'ambito di una precisa pianificazione conformativa, una condizione di "vuoto urbanistico" denominata c.d. zona bianca). L'edificabilità di dette aree è disciplinata dall'art. 4, ultimo comma della Legge n. 10 del 1977 e, ancora, dall'art. 76 della L.Reg. n. 10/1977 che ammette una limitatissima edificabilità.Va, infatti, rilevato come la scadenza del vincolo non comporta automaticamente né la reviviscenza della precedente disciplina urbanistica, né l'applicabilità della destinazione urbanistica delle aree limitrofe, ma determina, in primo luogo, la violazione dell'obbligo di ripianificazione incombente sull'Amministrazione e, ciò, sulla base della normativa urbanistica e ambientale esistente all'atto del proponimento della concessione edilizia (ora permesso di costruire)Il regime temporaneo sopra delineato di dette aree non esime il Comune dall'obbligo di provvedere a dettare una nuova disciplina urbanistica, mediante una variante specifica oppure una variante generale. Il privato può, nell'eventuale inerzia dell'Amministrazione, agire in via giurisdizionale seguendo il procedimento del silenzio-rifiuto e, ciò, pur facendo salvi i profili di risarcimento del danno sanciti dagli orientamenti Giurisprudenziali più recenti.Applicando detti principi al caso di

specie è del tutto evidente l'illegittimità del diniego impugnato. È necessario rilevare, infatti, come l'Amministrazione non abbia fatto luogo (per quanto risulta a questo Collegio) ad una nuova classificazione dell'area, ma ancor di più si sia limitata a denegare il permesso di costruire rilevando l'esistenza di un vincolo oramai scaduto, senza argomentare in merito all'istanza presentata e alla sua presunta non conformità alla disciplina transitoria sopra ricordata. Risulta allora evidente il venire in essere di un vizio di eccesso di potere, riconducibile al difetto di istruttoria dell'Amministrazione che, all'atto del proponimento dell'istanza, avrebbe dovuto verificare l'ammissibilità, nel concreto, dell'intervento richiesto e, quindi, esaminare se esso risultasse (o meno) conforme alla limitata edificabilità permessa dalla L. n.10/1977. Di detto percorso logico-motivazionale l'Amministrazione avrebbe dovuto dare conto nel provvedimento impugnato, permettendo al privato l'esercizio delle azioni in materia di silenzio – rifiuto dirette ad ottenere una nuova destinazione urbanistica.»

TAR LOMBARDIA, SEZIONE II MILANO n.2157 del 31/07/2012 - Relatore: Silvia Cattaneo -  
Presidente: Angelo De Zotti

Sintesi: È escluso che a seguito della caducazione dei vincoli espropriativi possa rivivere la situazione anteriore all'imposizione degli stessi ovvero che i vuoti di disciplina possano essere colmati con l'espansione delle destinazioni impresse alle aree limitrofe.

Estratto: «La decadenza del vincolo espropriativo per decorso del quinquennio di efficacia comporta, invero, per unanime giurisprudenza, la qualificazione dell'area come "zona bianca" e l'assoggettamento alle previsioni di cui all'art. 4 comma ultimo l. n. 10 del 1977 (ora art. 9 t.u. n. 380 del 2001), sino all'adozione, da parte del Comune, di nuove, specifiche prescrizioni. È, invece, escluso che a seguito della caducazione dei vincoli possa rivivere la situazione anteriore all'imposizione degli stessi ovvero che i vuoti di disciplina possano essere colmati con l'espansione delle destinazioni impresse alle aree limitrofe (fra le tante Consiglio di Stato, sez. IV, 27 gennaio 2011, n. 615; T.a.r. Campania, Napoli, sez. VIII, 9 dicembre 2010, n. 27130; T.a.r. Campania, Napoli, sez. VII, 7 maggio 2010, n. 3082; T.a.r. Puglia, Lecce, sez. I, 12 febbraio 2010, n. 564; Cons. Stato, sez. IV, 26 settembre 2008, n. 4661; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 5 novembre 2004, n. 5597). Non può quindi condividersi quanto affermato dal ricorrente circa l'applicabilità della disciplina delle aree agricole circostanti: né è stato, difatti, provato che il p.r.g. prevedesse, per l'area in questione, una duplice disciplina e, in particolare, l'assoggettamento alla destinazione "E2", una volta decaduto il vincolo espropriativo. In conseguenza del decadere del vincolo espropriativo, l'area in questione risulta, perciò, sprovvista di una regolamentazione urbanistica - essendo abrogata quella preesistente al vincolo stesso ed essendo divenuta inefficace quella recata da quest'ultimo - onde essa resta soggetta alla disciplina di cui all'art. 4 comma ultimo l. 28 gennaio 1977 n. 10, prevista per i comuni sprovvisti di piano regolatore generale (Consiglio di Stato, sez. V, 17 marzo 2001, n. 1596).»

TAR LOMBARDIA, SEZIONE II MILANO n.2086 del 25/07/2012 - Relatore: Silvia Cattaneo -  
Presidente: Angelo De Zotti



Sintesi: Conseguenza dell'intervenuta decadenza del vincolo è l'applicazione della disciplina prevista all'art. 9, c. 1, d.P.R. n. 380/2001 e non la previgente normativa dettata all'art. 4, l. n. 10/1977, dovendo l'Amministrazione, in forza del generale principio tempus regit actum, applicare la normativa vigente al momento dell'adozione del provvedimento.

Estratto: «Con esso viene contestata la mancata applicazione della disciplina prevista per le zone bianche dall'art. 4, l. n. 10/1977, in conseguenza della decadenza del vincolo F1 "zone per servizi, attrezzature pubbliche e di interesse generale", esistente su una parte dell'area in questione. Il Collegio condivide quanto affermato dalla ricorrente in merito alla natura espropriativa del vincolo ed alla conseguente decadenza dello stesso. Non trova, difatti applicazione, nel caso di specie, il principio giurisprudenziale invocato dalla difesa dell'amministrazione resistente secondo cui esulano dalla categoria espropriativa i vincoli implicanti una destinazione, anche specifica, realizzabile ad iniziativa privata o promiscua pubblico-privata, ovvero non richiedenti l'esclusivo intervento pubblico e quindi attuabili dal soggetto privato senza necessità della previa ablazione del bene. Il piano regolatore del Comune di Molteno prevede, invero, per le aree F1 – ad eccezione di quelle destinate ad attrezzature religiose - l'acquisizione delle aree al patrimonio comunale. Il vincolo è dunque da qualificarsi come espropriativo. Conseguenza della intervenuta decadenza del vincolo è l'applicazione all'area in questione della disciplina prevista all'art. 9, c. 1, d.P.R. n. 380/2001 e non, come afferma la ricorrente, la previgente normativa dettata all'art. 4, l. n. 10/1977. In forza del generale principio tempus regit actum, invero, l'amministrazione deve applicare la normativa vigente al momento dell'adozione del provvedimento.»

TAR ABRUZZO, SEZIONE PESCARA n.727 del 21/12/2011 - Relatore: Dino Nazzaro - Presidente: Umberto Zuballi

Sintesi: La disciplina suppletiva dettata per l'ipotesi di decadenza del vincolo espropriativo è rappresentata da una limitata attività edilizia che presuppone comunque la preesistenza di un'unità immobiliare, trattandosi di interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria e di restauro e risanamento conservativo, mentre un terreno libero rappresenta un'area "neutra", che necessita comunque di una nuova regolamentazione, dovendo l'interessato essere edotto sulla stessa utilizzazione del terreno di sua proprietà.

Estratto: «Con decorrenza 30.6.2003, l'art. 2 della L. n. 1187/1968 ha cessato di avere efficacia, stante l'abrogazione ai sensi dell'art. 58 n.96 DPR n.327/2001 ed art.2 del D.L. n. 122/2002, convertito in L. n. 185/2002. Nella presente fattispecie, essendo il quinquennio scaduto il 6.3.2003, l'effetto decadenziale si è verificato in vigenza della citata L. n. 1187/68; la materia è stata comunque disciplinata, in maniera conforme ed ampliata, dall'art. 9 del DPR n. 327/2001 che statuisce, come il bene sottoposto ad un vincolo preordinato all'esproprio, ha durata quinquennale ed entro tale termine "può essere emanato il provvedimento che comporta la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera". Se, però, non vi è tale tempestiva dichiarazione, il vincolo decade e trova applicazione la disciplina dettata dall'art. 9 T.U (edilizia) di cui al DPR n. 380/2001; il vincolo, invero, può essere rinnovato mediante approvazione del piano urbanistico generale o una sua variante. La disciplina suppletiva è rappresentata da una limitata attività edilizia che presuppone comunque la preesistenza di un'unità immobiliare, trattandosi di interventi di manutenzione ordinaria,

straordinaria e di restauro e risanamento conservativo, mentre, nel caso di specie, trattasi di un terreno libero, che il certificato di destinazione urbanistica dell'11.11.2010 n.prot.29479, fa ritenere ricompreso nell'ambito del centro abitato e rappresenta, quindi, un'area "neutra" che necessita comunque di una nuova regolamentazione, dovendo l'interessato essere edotto sulla stessa utilizzazione del terreno di sua proprietà. Il ricorso va, pertanto, accolto ed il Comune di Francavilla al mare deve provvedere a dettare una nuova disciplina urbanistica dell'area in discussione, dando inizio al relativo procedimento, se non sia già in atto, con il prescritto avviso al soggetto interessato, entro gg.30= dalla notificazione della presente sentenza.»

TAR PUGLIA, SEZIONE III LECCE n.1142 del 24/06/2011 - Relatore: Gabriella Caprini - Presidente: Rosaria Trizzino

Sintesi: In ipotesi di decadenza del vincolo decaduto non può configurarsi alcuna reviviscenza di norme pregresse, né ragionevolmente sostenersi che vi possa essere una riesplorazione delle facoltà dominicali, prive di una concreta disciplina. Né possono applicarsi, in via analogica, la destinazione e la regolamentazione proprie delle zone circostanti e limitrofe, rispondenti a specifiche scelte pianificatorie riservate alla P.A.

Estratto: «I.3.3. Ciò nondimeno occorre rilevare che dopo la decadenza della previsione vincolistica di piano, per l'infruttuoso decorso del quinquennio dalla data di approvazione dello strumento urbanistico generale senza l'approvazione dei prescritti strumenti attuativi, l'Amministrazione Comunale ha l'obbligo di ridefinire l'assetto urbanistico delle aree assoggettate a vincolo decaduto, stante la perdita di destinazione o qualificazione urbanistica dell'area. Da ciò consegue che l'istanza dei privati che mirano a conseguire la riqualificazione urbanistica delle aree incise da vincolo preordinato all'esproprio o da vincolo di inedificabilità deve essere puntualmente riscontrata dall'Amministrazione, potendosi attivare, in caso di mancato riscontro, la procedura del silenzio-inadempimento. Detta istanza, infatti, essendo idonea ad attivare la potestà pubblicistica di settore - cioè il potere pubblico di conferire ad un'area rimasta priva di disciplina urbanistica una nuova destinazione - deve culminare nell'adozione di un provvedimento espresso, conformemente a quanto prevede l'art. 2, l. n. 241 del 1990 (T.A.R. Campania Napoli, sez. VIII, 24 aprile 2009, n. 2166; idem, sez. II, 27 agosto 2010, n. 17241). D'altro canto, il proprietario di un'area sottoposta a vincolo di inedificabilità assoluta, scaduto per l'inutile decorso del termine di legge, ha un interesse legittimo pretensivo a che la P.A. eserciti la funzione di governo del territorio ed adotti prontamente i provvedimenti urbanistici di ritipizzazione dell'area stessa (T.A.R. Puglia Lecce, sez. I, 14 maggio 2004, n. 2910). II. Sulla base delle sovra esposte considerazioni, va dunque ritenuto che l'ente locale, avrebbe dovuto, prima di pronunciarsi sulla istanza, provvedere alla riqualificazione urbanistica del terreno, onde consentire, eventualmente, al privato proprietario il pieno godimento e sfruttamento insito nel diritto reale di cui è titolare, anziché invocare acriticamente l'applicazione di una disciplina, di ampio respiro, prevista, in via conservativa e transitoria, al solo fine di assicurare un organico sviluppo edificatorio del territorio nelle cd. zone bianche. III. Purtroppo, nel caso di specie, poiché difetta una disciplina desumibile dallo strumento pianificatorio generale - come chiarito dall'Amministrazione comunale, infatti, in quanto area destinata a parcheggio "il P.R.G. non stabilisce indici di fabbricabilità" (nota prot. n. 16 del 3 gennaio 2011) - non

può configurarsi alcuna reviviscenza di norme pregresse, né ragionevolmente sostenersi che vi possa essere una riespansione delle facoltà dominicali, prive di una concreta disciplina. Né possono applicarsi, in via analogica, la destinazione e la regolamentazione proprie delle zone circostanti e limitrofe, rispondenti a specifiche scelte pianificatorie riservate alla P.A..»

TAR CAMPANIA, SEZIONE II NAPOLI n.2863 del 26/05/2011 - Relatore: Paolo Corciulo - Presidente: Carlo d'Alessandro

Sintesi: La disciplina urbanistica di zone - in origine o successivamente rese - prive di strumenti di pianificazione risente di esigenze di uniformità di trattamento, pertanto l'art. 9 del D.P.R. 380/2001 deve qualificarsi disposizione di principio che, in quanto tale, conforma la potestà legislativa regionale concorrente; in questo senso, alle Regioni, per le zone cd. bianche è consentito unicamente porre limiti più restrittivi rispetto agli interventi consentiti dal legislatore statale, senza che sia possibile introdurre una disciplina di favor per lo ius aedificandi.

Estratto: «La questione principale dell'intera controversia è invece prospettata nel secondo motivo di ricorso in cui emerge un sospetto di antinomia tra fonte legislativa statale e regionale, in ordine alla concreta disciplina urbanistica da applicare alla tipologia di intervento oggetto del permesso di costruire annullato con il provvedimento impugnato. Invero, parte ricorrente ha sostenuto la piena assentibilità di interventi di ristrutturazione edilizia che non comportino aumento di volumetrie e di superficie utile, essendo tale categoria di opere espressamente fatta salva dal divieto generale di eseguire interventi edilizi nei centri abitati di cui all'art. 4, primo comma, lettera a) della legge Regione Campania 20 marzo 1982 n. 17; invece, l'Amministrazione resistente ha giustificato l'adozione dell'impugnato provvedimento di autotutela, sostenendo l'applicazione al caso de quo dell'art. 9 del d.p.r. 6 giugno 2001 n. 380, che, nei Comuni sprovvisti di strumenti urbanistici, nei centri abitati, consente unicamente gli interventi di cui alle lettere a) ,b) e c) di cui al primo comma dell'art. 3 del medesimo Testo Unico, tra cui non figura l'ipotesi della ristrutturazione edilizia. Il problema interpretativo sottende la questione inerente al rapporto esistente tra le citate fonti normative, rapporto il cui equilibrio appare regolato dalla prima parte della norma statale che, come premessa all'indicazione delle tipologie di intervento consentite nelle aree in cui manchi una disciplina urbanistica generale, o per le quali vi sia stata scadenza delle previsioni vincolistiche di piano per decorso del quinquennio (T.A.R. Campania Napoli Sezione VIII, 9 dicembre 2010 n. 27130), riconosce alla legge regionale esclusivamente la possibilità di introdurre "più restrittivi limiti". Al riguardo, va innanzitutto affermato che l'urbanistica rientra tra le materia di legislazione concorrente, ai sensi dell'art. 117, secondo comma della Costituzione, nella riscrittura operata dall'art. 3, primo comma della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, rientrando la stessa, senza tuttavia esaurirla, nella più ampia nozione di "governo del territorio" (Corte Costituzionale 29 luglio 2005 n. 343). Ed è noto che nelle materie di legislazione concorrente l'art. 117 della Costituzione riconosce alle Regioni potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. La ratio di tale previsione è di evitare che obiettivi di uniformità di disciplina legislativa in determinati ambiti, riconducibili, ad esempio, all'osservanza di obblighi e principi comunitari, al divieto di non discriminazione su base territoriale, ad esigenze di assicurare omogeneità di trattamento a livello nazionale,

possano esser vanificate dallo sviluppo della disciplina di settore affidata alle specifiche normative regionali. Anzi, potrebbe giungersi a ritenere che l'intima ragione di coesistenza di potere legislativo statale e regionale nel disegno costituzionale risieda proprio nel perseguimento e nella salvaguardia di tali esigenze di unitarietà ed omogeneità, e ciò attraverso la fissazione di principi fondamentali nazionali che, in tal senso, finiscono per delimitare la discrezionalità del legislatore regionale in ambiti in cui quest'ultimo resta pur sempre competente. Ne discende che devono ritenersi "principi fondamentali in materia" quelli in cui specifiche regole generali sono dettate in vista di una conformazione omogenea della disciplina di una determinata materia su tutto il territorio nazionale; con specifico riferimento al governo del territorio ed all'urbanistica, devono ritenersi principi fondamentali quelli volti alla salvaguardia ed alla conservazione di assetti territoriali in potenza esposti al rischio di un peggioramento per effetto di determinati fenomeni o eventi condizionanti, rispetto ai quali è opportuno come opzione in sede costituzionale che sia il legislatore statale a dettarne la disciplina fondamentale inderogabile, in modo da assicurarne la tutela a livello generale. Pertanto, analogamente a quanto già ritenuto in materia di condono edilizio straordinario (Corte Costituzionale 6 novembre 2009 n. 290), anche la disciplina urbanistica di zone - in origine o successivamente rese - prive di strumenti di pianificazione risente di esigenze di uniformità di trattamento, ponendosi di conseguenza come normativa di principio che informa la materia de qua. Ne discende che l'art. 9 del d.p.r. 6 giugno 2001 n. 380 deve qualificarsi disposizione di principio che, in quanto tale, conforma la potestà legislativa regionale concorrente; in questo senso, alle Regioni, per le zone cd. bianche è consentito unicamente porre limiti più restrittivi rispetto agli interventi consentiti dal legislatore statale, senza che sia possibile introdurre una disciplina di favor per lo ius aedificandi. Resta da verificare come risolvere l'antinomia, nel caso in cui il limite conformativo posto dalla normativa statale risulti travalicato dal legislatore regionale; ebbene, nel caso in cui la legge regionale segua *ratione temporis* quella statale, il conflitto si porrà in termini di illegittimità costituzionale della seconda fonte per violazione diretta del limite imposto dal principio costituzionale di cui all'art. 117 della Carta; invece, ove la legge regionale sia di epoca anteriore rispetto all'introduzione della disciplina statale di principio, deve ritenersi operante un effetto abrogativo implicito, secondo quanto stabilito dall'art. 10, primo comma della legge 10 febbraio 1953 n. 62 secondo il quale leggi della Repubblica che modificano i principi fondamentali delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione abrogano le norme regionali che siano in contrasto con esse. Ed è proprio in applicazione di quest'ultimo principio che deve ritenersi implicitamente abrogata in parte qua la norma di cui all'art. 4 della legge regionale 20 marzo 1982 n. 17 - rispetto alla quale l'art. 44 della legge regionale 22 dicembre 2004 n. 16 che ne richiama i limiti di edificabilità ivi contenuti non si qualifica come norma nuova, ma come disposizione transitoria, quindi inidonea a modificare la sequenza temporale della *lex posterior* - nella parte in cui contempla tra le eccezioni al divieto generale di realizzare interventi nei territori privi di strumenti urbanistici anche la ristrutturazione; tanto, sia per la mancata indicazione anche di tale categoria di intervento tra quelle contemplate dall'art. 9 del d.p.r. 6 giugno 2001 n. 380, sia per l'esplicito limite che tale norma di principio pone ad un'eventuale più favorevole disciplina regionale di rango legislativo. Va infine, rilevato che nel caso di specie non può ritenersi operante il cd. principio di cedevolezza della norma statale rispetto a quella regionale, previsto da ultimo dall'art. 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003 n. 131, avendo questo la sola funzione di evitare il formarsi di lacune nell'ordinamento, a tal fine consentendo alla fonte di produzione ordinariamente non competente di introdurre temporaneamente una

disciplina destinata a cedere rispetto a quella successivamente adottata dalla fonte competente; quindi, il principio di cedevolezza presuppone che ambedue le fonti siano legittimate rispetto alla medesima produzione normativa, sebbene ciascuna con effetti e limiti temporali diversi e sequenziali; nel caso di specie, invece il rapporto tra fonte statale e regionale è di natura esclusiva e conflittuale e non consente in alcun modo di presupporre la legittima coesistenza di due distinte fonti di produzione, se non entro i limiti del rapporto tra principi fondamentali, di competenza statale e normativa di dettaglio, rimessa alla legge regionale.»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V n.449 del 02/02/2010 - Relatore: Eugenio Mele -  
Presidente: Stenio Riccio

Sintesi: La scadenza temporale dei vincoli di previsione viaria incide solo sul vincolo destinato all'espropriazione (vincolo d'inedificabilità), ma non tocca comunque la previsione di piano regolatore, per cui, in ogni caso, la previsione medesima resta in vigore e non è certo consentito che la zona possa essere considerata nella piena disponibilità del soggetto originariamente proprietario di essa.

Estratto: «Infine, per quanto concerne l'altra censura, relativa al fatto che i vincoli di previsione viaria sarebbero divenuti inefficaci per il decorso del termine quinquennale, non può non precisarsi che la scadenza temporale incide solo sul vincolo destinato all'espropriazione (vincolo di inedificabilità), ma non tocca comunque la previsione di piano regolatore, per cui, in ogni caso, la previsione medesima resta in vigore e non è certo consentito che la zona possa essere considerata nella piena disponibilità del soggetto originariamente proprietario di essa. Sul piano poi strettamente urbanistico va anche rilevato che la decadenza per decorso del quinquennio del vincolo di espropriazione non comporta la estensione automatica delle disposizioni urbanistiche delle aree circostanti, ma trasforma l'area in esame in zona bianca, con l'obbligo per il Comune di emanare per essa la disciplina urbanistica che ritiene più confacente all'interesse pubblico. E comunque, la decadenza del vincolo non fa per ciò stesso venir meno l'interesse dell'Amministrazione alla realizzazione della strada, interesse che dovrà essere tenuto presente al momento della emanazione della disciplina urbanistica dell'area.»

TAR SICILIA, SEZIONE I CATANIA n.30 del 22/01/2010 - Relatore: Francesco Bruno -  
Presidente: Vincenzo Zingales

Sintesi: A seguito della decadenza dei precedenti vincoli espropriativi, le aree interessate sono del tutto prive di destinazione, con la conseguente inibizione – di fatto - di molte delle facoltà connesse al diritto di proprietà.

Estratto: «Nella vicenda in esame, il Comune di Modica si è reso inadempiente all'obbligo previsto dall'art. 2 L. 241/90 di concludere con provvedimento espresso e motivato il procedimento amministrativo avviato con istanza del privato. La sussistenza di una posizione soggettiva tutelata, avente consistenza di interesse legittimo, ad ottenere la formale conclusione del procedimento amministrativo che abbia ad oggetto l'attribuzione di una

destinazione urbanistica all'immobile di cui l'istante è titolare, cui fa da contraltare il corrispondente obbligo a carico dell'ente pubblico, è stata affermata più volte da una parte della giurisprudenza (cfr. Tar Catania, sentenze nn. 467/2008 e 1378/2008, e la giurisprudenza ivi citata; inoltre, Tar Salerno 1944/2008). A seguito della decadenza dei precedenti vincoli espropriativi, peraltro, le aree in proprietà della ricorrente sono allo stato del tutto prive di destinazione, con la conseguente inibizione – di fatto - di molte delle facoltà connesse al diritto di proprietà. Pertanto il ricorso va accolto, ed il Comune di Modica va condannato a concludere il procedimento avviato con la istanza/diffida presentata dalla ricorrente, entro il termine di giorni 180 dalla comunicazione o notifica della presente sentenza; termine fissato in considerazione della complessità dell'attività tecnico/amministrativa richiesta.»

TAR SARDEGNA, SEZIONE II n.676 del 13/05/2009 - Relatore: Francesco Scano - Presidente: Rosa Panunzio

Sintesi: Legittimo è il rifiuto opposto a domanda di approvazione di progetto Planovolumetrico per l'utilizzo di un'area da adibire ad uso residenziale, qualora la stessa sia priva di regolamentazione urbanistica, per effetto della decadenza dei vincoli espropriativi.

Estratto: «Con il primo motivo si sostiene che la domanda di approvazione del planovolumetrico aveva carattere sollecitatorio, essendo "evidentemente finalizzata a far valere l'obbligo comunale di dotarsi di piano regolatore esteso sull'intero territorio". La doglianza non evidenzia alcuna illegittimità del provvedimento impugnato. La richiesta avanzata dal signor Marras avrebbe potuto essere accolta solo ove il lotto di terreno di sua proprietà avesse una destinazione edificatoria (zona B di completamento o zona C di espansione), mentre l'assenza di regolamentazione dell'area, per scadenza del vincolo espropriativo, non poteva che comportare la reiezione dell'istanza. È ben vero, come si afferma in ricorso, che il Comune ha il dovere di dare una destinazione urbanistica a tutte le aree del proprio territorio comunale, ma in caso di inerzia il privato interessato dovrà mettere in mora il Comune, per arrivare, eventualmente, all'impugnativa del silenzio per il caso in cui l'inerzia perduri.»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.1450 del 12/03/2009 - Relatore: Eugenio Mele - Presidente: Luigi Cossu

Sintesi: Alla zona bianca per effetto della decadenza del vincolo espropriativo, non sono applicabili le norme tecniche di attuazione del piano regolatore generale; ciò in quanto si tratta di area non inserita nel Piano medesimo.

Estratto: «L'appello è infondato. Non può essere condiviso il primo motivo, con il quale si sostiene che, nella specie, una volta decaduto il primo vincolo all'espropriazione dell'area, la stessa doveva ritenersi ricadente nella normativa di cui all'art. 8 della norme tecniche di attuazione del Piano regolatore generale. Infatti, al di là del rilievo che la decadenza del vincolo determina sicuramente una "zona bianca", soggetta soltanto a limitatissime operazioni edilizie, e che obbliga il Comune a rideterminarsi sulla stessa (cosa che, peraltro, è

avvenuta con la nuova variante che ha riproposto il vincolo espropriativo) e che è fuori discussione che il Comune possa determinare effetti diversi in un'area non sottoposta ad alcuna zonizzazione, l'art. 8 non è applicabile nella specie, in quanto si tratta appunto di area non inserita nel Piano regolatore generale e alla quale, quindi, non può applicarsi una norma che è esecutiva appunto del Piano regolatore generale.»

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --> VINCOLI URBANISTICI -->  
DECADENZA, REITERAZIONE, INDENNIZZO --> DURATA E DECADENZA -->  
CONSEGUENZE --> DISCIPLINA APPLICABILE --> AREE CONFINANTI

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.4758 del 17/11/2016 - Relatore: Nicola D'Angelo -  
Presidente: Filippo Patroni Griffi

Sintesi: Non si può realizzare una palazzina destinata ad uffici su di un'area prevalentemente interessata da vincoli preordinati all'esproprio (quali destinazioni a parcheggio e strada) decaduti, trattandosi di "area bianca" alla quale si applica la disciplina restrittiva prevista dall'art. 9 del DPR n. 380/2001, senza che possa essere fatto riferimento alla disciplina delle aree contigue.

Estratto: «deve ritenersi infondato il motivo di appello volto a contestare la decisione del TAR di Salerno che ha rilevato la non sussistenza dell'obbligo da parte dell'Amministrazione comunale di applicare alla domanda dell'appellante il regime di cui al DPR n. 447/1978 ed in particolare la procedura della conferenza di servizi. Il procedimento con le modalità proprie del SUAP non avrebbe infatti potuto determinare un superamento dei motivi ostativi al rilascio del permesso per la costruzione di una palazzina uffici di 970 mq in ragione del regime urbanistico dell'area. In altre parole, l'Amministrazione non avrebbe potuto fare diversamente, cosicché il provvedimento gravato in primo grado si presenta effettivamente come un atto vincolato;5.b) l'intervento previsto ricade in zona destinata dal vigente PRG a parcheggio e strada ed in minima parte (ovvero per mq 350 a fronte dei mq 970 dichiarati in progetto) in zona D3. In sostanza gran parte dell'opera ricade in una zona che a causa della sopravvenuta decadenza dei citati vincoli espropriativi è divenuta "bianca". In tale situazione, come rilevato dal TAR, vale la disciplina più restrittiva prevista dall'art. 9 del DPR n. 380/2001 che determina quel sovradimensionamento dell'opera rilevato dal Comune;5.c) non può essere condivisa l'interpretazione dell'appellante sul generale contenuto di dettaglio del PRG di Battipaglia al fine di superare l'obbligo di un'ulteriore regolamentazione dell'area. La sovrapposizione della tavola 6 del Piano, in cui sono previste le strade e parcheggi, alla particella interessata dall'intervento edilizio richiesto (n. 102), dimostra comunque l'ampia ricomprensione di quest'ultima nella zona soggetta al vincolo di esproprio poi decaduto. Non può dunque ritenersi applicabile la disciplina urbanistica della contigua zona D3 stante la natura prescrittiva della tavola 6 del PRG. Tale natura determina, infatti, la conseguenza che al venir meno delle prescrizioni della stessa tavola, non si possa semplicemente ritenere applicabile alla zona bianca la regolamentazione urbanistica della contigua zona omogenea la quale comunque è stata disciplinata tenendo conto anche di quelle prescrizioni. L'Amministrazione, in sostanza, deve adottare una regolamentazione

sostitutiva della precedente che tenga conto dell'equilibrio complessivo della pianificazione alla luce della decadenza dei vincoli.»

TAR LAZIO, SEZIONE LATINA n.613 del 12/10/2016 - Relatore: Davide Soricelli - Presidente: Carlo Taglienti

Sintesi: Non è condivisibile l'assunto secondo cui la decadenza del vincolo di preordinazione a esproprio assoggetta il terreno alla normativa di piano prevista per l'area circostante. La giurisprudenza è, infatti, consolidata nel ritenere che nelle cd. "zone bianche" si applichi la normativa, relativa ai comuni privi di strumentazione urbanistica, con tutte le relative conseguenze.

Estratto: «Non è invece condivisibile l'assunto secondo cui la decadenza del vincolo di preordinazione a esproprio di una porzione del lotto avrebbe assoggettato quest'ultimo alla normativa di piano prevista per l'area circostante (cioè ai parametri urbanistici della zona B1). La giurisprudenza è infatti consolidata nel ritenere che nelle cd. "zone bianche" si applichi la normativa, invocata dal comune nell'atto impugnato, relativa ai comuni privi di strumentazione urbanistica, con tutte le relative conseguenze (ivi comprese, sia detto per inciso, l'obbligo del comune di provvedere alla ripianificazione, dato che la situazione creata dalla decadenza del vincolo deve essere temporanea, e la facoltà dell'interessato di costringere l'amministrazione a provvedere eventualmente facendo ricorso al silenzio-rifiuto). La conclusione è che il provvedimento impugnato, ancorché una delle ragioni su cui è basato non sia giuridicamente fondata, non è illegittimo, in quanto è validamente giustificato dall'altra. Nell'ottica di evitare la formazione di ulteriore contenzioso non appare inopportuno rilevare che, relativamente alla porzione di lotto libera da vincoli, parte ricorrente potrebbe ben presentare un nuovo progetto; ove ciò avvenisse, il comune dovrà valutare attraverso apposita istruttoria se sia possibile, esistendo un sufficiente livello di urbanizzazione primaria e secondaria, rilasciare il permesso di costruire in difetto di strumento urbanistico attuativo; relativamente alla porzione di lotto soggetta al vincolo scaduto, essa allo stato non potrebbe essere considerata ai fini di un nuovo progetto, fermo restando quanto sopra rilevato in ordine alla ripianificazione dell'area.»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V n.792 del 20/02/2014 - Relatore: Fulvio Rocco - Presidente: Luigi Maruotti

Sintesi: Ove si repute un vincolo decaduto, non può applicarsi all'area già vincolata la destinazione delle aree contermini, ma la disciplina a quel tempo stabilita dall'art.4, ultimo comma, della L. 10 del 1977 e, ora, dall'art. 9, comma 1, del T.U. approvato con D.P.R. 380 del 2001 cui rinvia l'art. 9, comma 3, del T.U. approvato con D.P.R. 327 del 2001, come modificato dall'art. 1 del D.L.vo 27 dicembre 2002 n.302.

Estratto: «Inoltre, Il T.A.R. ha correttamente evidenziato al riguardo che, anche a voler seguire Plastic Puglia in tale ragionamento, incentrato sulla non riproponibilità del vincolo, non discenderebbe da ciò la legittimità – o, rectius, la legittimazione ex post - dell'intervento edilizio eseguito allorquando la relativa area aveva comunque una destinazione urbanistica



difforme; e ciò in quanto, ove pur si reputasse il vincolo decaduto, non può applicarsi all'area già vincolata la destinazione delle aree contermini, ma la disciplina a quel tempo stabilita dall'art.4, ultimo comma, della L. 10 del 1977 (cfr. sul punto Cons. Stato, Sez. V, 19 febbraio 1996, n.211) e, ora, dall'art. 9, comma 1, del T.U. approvato con D.P.R. 380 del 2001 cui rinvia l'art. 9, comma 3, del T.U. approvato con D.P.R. 327 del 2001, come modificato dall'art. 1 del D.L.vo 27 dicembre 2002 n.302.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.918 del 17/01/2014 - Relatore: Pietro Campanile - Presidente: Ugo Vitrone

Sintesi: In caso di decadenza del vincolo (stradale), si deve tener conto, ai fini dell'edificabilità, della natura delle aree limitrofe.

Estratto: «3.1 - La corte territoriale ha proceduto in maniera corretta alla ricognizione giuridica delle aree in esame, rilevando, in primo luogo, che dal certificato di destinazione urbanistica acquisito agli atti emerge chiaramente che tutti i terreni de quibus ricadono - in base alle previsioni del P.R.G. vigente - "in zona agricola o in fascia di rispetto stradale, e, quindi, comunque in zona non legalmente edificabile". Quanto alla tesi sostenuta dai proprietari, e fondata sull'applicabilità della L. 28 gennaio 1977, n. 10, art. 4, la corte territoriale, asserendo che anche nell'ipotesi di fondatezza del rilievo concernente la decadenza del vincolo stradale, affermata dal consulente tecnico d'ufficio, si dovrebbe comunque tener conto della natura delle aree limitrofe, parimenti non edificabili, si è conformata al costante indirizzo di questa Corte al riguardo (cfr., Cass., 24 novembre 2005, n. 24837; Cass., 7 febbraio 2006, n. 2613; Cass., 26 novembre 2008, n. 28282; Cass., 6 maggio 2011, n. 10012). Vale bene in ogni caso rilevare che questa Corte, in ordine alla natura dei vincoli relativi alle opere di viabilità previste nel P.R.G., ha chiarito che l'indicazione delle opere di viabilità nel piano regolatore generale (L. 17 agosto 1942, n. 1150, art. 7, comma 2, n. 1), pur comportando un vincolo di inedificabilità delle parti del territorio interessate, con le relative conseguenze nella scelta del criterio di determinazione dell'indennità di esproprio nel sistema della L. 8 agosto 1992, n. 359, art. 5 bis, basato sulla edificabilità o meno dei suoli, non concreta un vincolo preordinato all'esproprio, a meno che tale destinazione non sia assimilabile all'indicazione delle reti stradali all'interno e a servizio delle singole zone (L. n. 1150 del 1942, art. 13) di regola rimesse allo strumento di attuazione, e come tali riconducibili ai vincoli imposti a titolo particolare, a carattere espropriativo, bensì un vincolo di natura conformativa, come tale non soggetto a decadenza (Cass., 6 novembre 2008 n. 26615; Cass., 19 maggio 2006, n. 11848). Va altresì rilevato che la tesi dei ricorrenti secondo cui anche la ricorrenza di un minimo indice di fabbricabilità, quale quello previsto per la realizzazione di costruzioni rurali, comporterebbe la qualificazione dei terreni come edificabili, contrasta con l'orientamento di questa Corte (cfr., ex multis, Cass., 12 giugno 2007, n. 14058).»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.23380 del 15/10/2013 - Relatore: Guido Mercolino - Presidente: Corrado Carnevale

Sintesi: In caso di decadenza del vincolo espropriativo, ai fini della determinazione del costo di trasformazione dell'immobile, il riferimento non va all'indice di edificabilità previsto dall'art. 41-quinquies L. n. 1150/1942 così come modificato dalla L. n. 10/1977, art. 4, ma a quello delle aree limitrofe o comunque appartenenti alla stessa zona alla quale l'area espropriata era funzionale; al regime introdotto dalla predetta disposizione non può infatti attribuirsi la portata di regolamentazione urbanistica ma, configurandosi, sia per la sua provvisorietà che per l'incertezza legata al futuro contenuto dello strumento urbanistico, come una situazione eccezionale e transeunte, è insufficiente a caratterizzare l'area ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio.

Estratto: «Le limitazioni imposte all'edificazione a scopo residenziale dalla L. n. 1150 del 1942, art. 41-quinquies introdotto dalla L. 6 agosto 1967, n. 765, art. 17 erano infatti destinate a trovare applicazione nei Comuni che, alla data dell'entrata in vigore di quest'ultima legge, fossero ancora sprovvisti di piano regolatore generale o di programma di fabbricazione, nonché, per un anno dalla data di presentazione di tali strumenti urbanistici al Ministero dei lavori pubblici, nei Comuni che alla data di entrata in vigore della medesima legge li avessero già adottati (cfr. Cass., Sez. 1, 4 aprile 2000, n. 4072). Esse sono state in seguito sostituite da quelle previste dalla L. n. 10 del 1977, art. 4 applicabili a decorrere dal 1 gennaio 1979, in mancanza di norme regionali e fino all'entrata in vigore delle stesse, in tutti i Comuni sprovvisti degli strumenti urbanistici generali, e delle quali questa Corte ha da tempo escluso la riferibilità alla diversa ipotesi di sopravvenuta inefficacia di vincoli d'inedificabilità preordinati all'esproprio contemplati dai vigenti strumenti urbanistici, in conseguenza del decorso del termine quinquennale previsto dall'art. 2 della L. n. 1187 del 1968: si è infatti osservato che tale disposizione detta una disciplina interinale con finalità meramente cautelari di salvaguardia, volta a consentire, in attesa della definitiva destinazione del territorio, un riesame della situazione da parte dell'Amministrazione, alla quale incombe l'obbligo di provvedere in materia, temperando gli interessi pubblici e quelli privati (cfr. Cass., Sez. 1, 26 novembre 2008, n. 28282; 28 dicembre 2004, n. 24064; 13 febbraio 2004, n. 2781). Non merita pertanto consenso la sentenza impugnata, nella parte in cui, pur avendo accertato che il vincolo derivante dalla previsione del piano regolatore generale che destinava il fondo espropriato alla realizzazione di edifici scolastici era venuto meno a seguito della scadenza del termine previsto dalla L. n. 1187 del 1968, art. 2 ha ritenuto condivisibile il criterio di stima adottato dal c.t.u., che ai fini della determinazione del costo di trasformazione dell'immobile aveva fatto riferimento all'indice di edificabilità previsto dall'art. 41-quinquies cit., anziché a quello delle aree limitrofe o comunque appartenenti alla stessa zona alla quale l'area espropriata era funzionale, giustificando tale decisione con l'affermazione che la disciplina delle c.d. zone bianche conforma la proprietà alla stregua e con lo stesso effetto giuridico che avrebbe avuto una disciplina dettata da uno strumento urbanistico. Al regime introdotto dalla predetta disposizione e successivamente sostituito dalla L. n. 10 del 1977, art. 4 non può infatti attribuirsi la portata di regolamentazione urbanistica, ovvero il carattere conformativo proprio delle limitazioni dello jus aedificandi previste dalla legge o dagli strumenti urbanistici, non trattandosi di una condizione normale dell'area, idonea ad esprimere l'assetto complessivo del territorio; quest'ultimo presuppone un'articolata previsione delle destinazioni, in rapporto alle reciproche interrelazioni tra le varie zone ed ai bisogni della comunità, mentre quella prevista dall'art. 4 si configura, sia per la sua provvisorietà che per l'incertezza legata al futuro contenuto dello strumento urbanistico, come una situazione eccezionale e

transeunte, e quindi insufficiente a caratterizzare l'area ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio.»

TAR LOMBARDIA, SEZIONE I BRESCIA n.780 del 27/05/2011 - Relatore: Sergio Conti - Presidente: Giuseppe Petruzzelli

Sintesi: Va escluso che i vuoti lasciati nella disciplina urbanistica per effetto della decadenza dei vincoli, vadano colmati con l'espansione delle destinazioni impresse alle aree limitrofe.

Estratto: «L'Ad. Plen. Cons. St. n. 7 del 2 aprile 1984, ha evidenziato che:- va escluso che, in seguito alla perdita di efficacia di un vincolo di inedificabilità, riviva la situazione anteriore all'impostazione del vincolo, giacché essa resta definitivamente superata dalla nuova indicazione di piano;- va pure escluso che i vuoti lasciati nella disciplina urbanistica vadano colmati con l'espansione delle destinazioni impresse alle aree limitrofe;- nelle zone in cui sia venuto a scadenza un vincolo di inedificabilità è, invece, applicabile l'art. 4, ultimo comma della legge n. 10 del 1977, il quale stabilisce entro quali limiti possa rilasciarsi una "concessione di edificare" nei Comuni sprovvisti degli strumenti urbanistici generali;- detta norma non si riferisce esclusivamente al caso di Comuni del tutto privi di tali strumenti, ma nella fattispecie in essa contemplata rientra anche l'ipotesi di piani generali che abbiano in parte perduto la loro efficacia;- la previsione di una facoltà di edificare entro limiti assai rigorosi (0,03 mc/mq e soltanto fuori del perimetro dei centri abitati) risponde all'esigenza di non compromettere, con una intensiva utilizzazione del territorio comunale, ogni possibilità di una futura razionale disciplina urbanistica;- tale esigenza si avverte a maggior ragione allorché le aree vicine abbiano già ricevuto da un piano una destinazione edificatoria privata, giacché in simili ipotesi la disponibilità complessiva di zone libere in rapporto al territorio comunale è minore rispetto al caso di totale mancanza di strumento urbanistico generale mentre maggiore ne è il fabbisogno, onde è da ritenere necessario, in attesa di nuove determinazioni dell'Amministrazione, un regime dei suoli rimasti privi di destinazione che non precluda definitivamente un razionale assetto urbanistico;- non può obiettarsi che in tal modo le aree comprese nel perimetro dei centri abitati passino per effetto della caducazione dei vincoli, da un regime di temporanea inedificabilità a un regime di inedificabilità permanente, poiché i Comuni sono obbligati a dotarsi di uno strumento urbanistico generale che copra l'intero territorio, la situazione di inedificabilità conseguente alla sopravvenuta inefficacia di talune destinazioni di piano è per sua natura provvisoria, essendo destinata a durare fino all'obbligatoria integrazione del piano (o del programma di fabbricazione), divenuto parzialmente inoperante. In applicazione di tali principi, secondo un consolidato orientamento della giurisprudenza la decadenza dei vincoli urbanistici espropriativi o che, comunque, privano la proprietà del suo valore economico, comporta l'obbligo per il Comune di "reintegrare" la disciplina urbanistica dell'area interessata dal vincolo decaduto con una nuova pianificazione. Ne consegue che il proprietario dell'area interessata può presentare un'istanza, volta a ottenere l'attribuzione di una nuova destinazione urbanistica - così come è avvenuto nel caso in esame - e l'amministrazione è tenuta a esaminarla, anche nel caso in cui la richiesta medesima non sia suscettibile di accoglimento, con l'obbligo di motivare congruamente tale decisione (cfr. Cons. St., Sez. IV, 22 giugno 2004 n. 4426; T.A.R. Campania, Salerno, Sez. I, 3 giugno 2009, n. 2825; T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. III, 25 giugno 2009 n. 1167; Catania, Sez. I, 13 marzo 2008 n. 467; 18 luglio 2006 n. 1183; 21 giugno 2004

n. 1733), fermo restando, naturalmente, il potere discrezionale dell'amministrazione comunale in ordine alla verifica e alla scelta della destinazione, in coerenza con la più generale disciplina del territorio e con l'interesse pubblico al corretto e armonico suo utilizzo (cfr. Cons. St., sez. IV, 8 giugno 2007, n. 3025). In altri termini, la giurisprudenza amministrativa ha costantemente affermato: a) l' illegittimità del "silenzio serbato dall'Amministrazione rispetto alla diffida volta ad ottenere l'emanazione degli atti necessari a conferire una nuova destinazione urbanistica all'area dell'istante" (cfr. T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. I, 19 maggio 2005 n. 860; T.A.R. Napoli, Sez. VIII, 16 settembre 2008 n. 10204); b) che l'Amministrazione ha l'obbligo di "attribuire una nuova destinazione all'area interessata e, in caso di inerzia, il privato potrà agire in via giurisdizionale mediante gli strumenti previsti contro il silenzio-rifiuto dall'art. 2, l. n. 205/2000" (cfr. Cons. St., Sez. IV, 28 gennaio 2002 n. 456); c) che l'accoglimento del gravame proposto contro il silenzio rifiuto formatosi su una diffida a provvedere sulla definizione urbanistica di un'area già oggetto di vincolo espropriativo scaduto comporta esclusivamente l'obbligo dell'Amministrazione di provvedere sull'istanza del soggetto interessato e di attribuire all'area una specifica e appropriata destinazione urbanistica" (cfr. T.A.R. Veneto, Sez. I, 12 marzo 2004 n. 639).»

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --> VINCOLI URBANISTICI -->  
 DECADENZA, REITERAZIONE, INDENNIZZO --> DURATA E DECADENZA -->  
 CONSEGUENZE --> DISCIPLINA APPLICABILE --> MISURE DI SALVAGUARDIA

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.3648 del 19/08/2016 - Relatore: Andrea Migliozi -  
 Presidente: Antonino Anastasi

Sintesi: In attesa di una pianificazione che vada a disciplinare la c.d. zona bianca per effetto dell'avvenuta scadenza dei vincoli pubblicistici, sono ammissibili soltanto gli interventi di cui all'art. 4 della legge n. 10/77 come sostituito dall'art.9 del DPR n. 380/2001 (e nel caso di specie dall'art. 1 della legge regionale Lazio n.24/77 come modificato dalla legge regionale n. 86 del 1990), consistenti, per i suoli ricadenti nel perimetro del centro urbano, in opere di manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro, e risanamento conservativo.

Estratto: «Passando alla seconda questione ( quella indicata sub II), in assenza di un giudicato , il regime urbanistico applicabile all'area in questione non può non essere quello per cui in attesa di una pianificazione che vada a disciplinare la c.d. zona bianca per effetto dell'avvenuta scadenza dei vincoli pubblicistici sono ammissibili soltanto gli interventi di cui all'art. 4 della legge n. 10/77 come sostituito dall'art.9 del DPR n. 380/2001 e dall'art. 1 della legge regionale n.24/77 come modificato dalla legge regionale n. 86 del 1990 consistenti per i suoli, come quello in questione, ricadenti nel perimetro del centro urbano, in opere di manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro, e risanamento conservativo. Insomma, mancando una previsione di PRG idonea ad abilitare l'area all'uso di nuova edificazione ed essendo venuto meno per decadenza il vincolo espropriativo, pur non potendosi parlare di inedificabilità assoluta perché comunque l'Amministrazione è tenuta a riqualificare urbanisticamente l'area ( della necessità di una "nuova" disciplina il Comune dà atto nella memoria difensiva) nell'evoluzione temporale della normativa via via susseguitasi il regime

urbanistico configurabile e concretamente applicabile alla fattispecie era quello che consentiva un edificazione ex novo dell'area.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.5443 del 18/03/2016 - Relatore: Antonio Valitutti  
- Presidente: Salvatore Salvago

Sintesi: Poichè la potestà dei Comuni d'imporre vincoli preordinati all'esproprio o all'inedificabilità non è illimitata, decadendo tali vincoli, ai sensi della L. 19 novembre 1968, n. 1187, art. 2, (applicabile razione temporis), al termine del quinquennio, si determina, in caso di mancata reiterazione dei vincoli pregressi o di mancato inserimento dei terreni nell'ambito di una precisa pianificazione conformativa, una condizione di "vuoto urbanistico", disciplinata dalla L. n. 10 del 1977, art. 4, u.c., dovuta alla violazione dell'obbligo di ripianificazione incombente sulla P.A.

Estratto: «2.2.2. In relazione al profilo di danno concernente il mantenimento del vincolo sui beni del R., deve, invero, osservarsi che, in materia urbanistica, poiché la potestà dei Comuni d'imporre vincoli preordinati all'esproprio o all'inedificabilità non è illimitata, decadendo tali vincoli, ai sensi della L. 19 novembre 1968, n. 1187, art. 2, (applicabile razione temporis), al termine del quinquennio (per la Regione Sicilia, ai sensi della L.R. 5 novembre 1973, n. 38, art. 1, al termine del periodo di dieci anni), si determina, in caso di mancata reiterazione dei vincoli pregressi o di mancato inserimento dei terreni nell'ambito di una precisa pianificazione conformativa, una condizione di "vuoto urbanistico", disciplinata dalla L. n. 10 del 1977, art. 4, u.c., dovuta alla violazione dell'obbligo di ripianificazione incombente sulla P.A. Tuttavia, la situazione di inedificabilità conseguente alla sopravvenuta inefficacia di talune destinazioni di piano (cosiddetto vuoto urbanistico) è per sua natura provvisoria, avendo l'autorità comunale l'obbligo di reiterare il vincolo (con previsione di indennizzo), ovvero, in alternativa, di provvedere all'integrazione dello strumento pianificatorio divenuto parzialmente inoperante, stabilendo la nuova destinazione da assegnare all'area interessata. Qualora la P.A. rimanga inerte, dunque, la situazione conseguente non è equiparabile alla compressione del diritto dominicale provocata dai vincoli preordinati all'esproprio, né è definibile come espropriazione di valore, attesa la provvisorietà del regime urbanistico di salvaguardia, per cui nessuna aspettativa si crea nel proprietario in ordine al conferimento di particolari qualità edificatorie oltre quei limiti o, ancor meno, riguardo a possibili lottizzazioni. Egli, però, non resta senza tutela nei confronti dell'inerzia dell'ente territoriale, ben potendo, ove vi abbia interesse, promuovere gli interventi sostitutivi della Regione (L. n. 10 del 1977, ex art. 4, comma 7), oppure reagire attraverso la procedura di messa in mora per far accertare l'illegittimità del silenzio. Solo in caso di persistente inerzia della p.a. può configurarsi la lesione del bene della vita identificabile nell'interesse alla certezza circa la possibilità di razionale e adeguata utilizzazione della proprietà, con conseguente diritto del privato al risarcimento del danno subito (cfr. Cass. 8384/2008; 18105/2010; 8530/2010).2.2.2.1. In entrambe le evenienze suindicate, il procedimento amministrativo deve essere, tuttavia, portato a compimento dall'interessato mediante ricorso al giudice amministrativo, per far dichiarare l'illegittimità del mancato esercizio dell'attività amministrativa obbligatoria da parte della pubblica amministrazione, potendo solo all'esito proporsi domanda di risarcimento dei danni dinanzi al giudice ordinario, nel regime giuridico temporalmente applicabile alla fattispecie concreta. Ed

invero, a fronte dell'obbligo del Comune di ripianificare le aree (cosiddetto "bianche") già interessate da un vincolo decaduto per decorso del quinquennio, si pone l'interesse procedimentale del proprietario, cui è riconosciuto un potere di reazione all'inerzia dell'amministrazione attraverso la procedura di messa in mora e tipizzazione giurisdizionale del silenzio, di modo che solo in caso di persistente inerzia potrà configurarsi la lesione al bene della vita, identificabile non già nello ius aedificandi, attesa l'impossibilità di affidamento del proprietario in merito a specifiche qualificazioni dei suoli nell'esercizio del potere discrezionale inerente alla pianificazione del territorio, bensì nell'interesse alla certezza circa le possibilità di adeguata e razionale utilizzazione della proprietà. Di tale interesse - perdurando l'inattività della p.a. dopo l'accertamento giudiziale del silenzio inadempimento - va ravvisata, pertanto, la lesione risarcibile, alla stregua dei canoni di correttezza e buona fede, nello svolgimento del rapporto qualificato e differenziato tra soggetto pubblico e privato che nasce per effetto della sentenza conclusiva del giudizio di tipizzazione del silenzio (Cass. 14333/2003).»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.19164 del 28/09/2015 - Relatore: Guido Mercolino - Presidente: Fabrizio Forte

Sintesi: Con riferimento alle c.d. aree bianche, cioè a quelle porzioni di territorio comunale già destinate a servizi pubblici da un atto di pianificazione urbanistica, e per le quali il vincolo di edificabilità che tale destinazione comporta sia divenuto inefficace per scadenza del termine previsto dalla L. 19 novembre 1968, n. 1187, art. 2, trova applicazione il principio (applicabile anche a quelle aree che non abbiano ancora ricevuto una destinazione urbanistica), secondo cui tali aree restano assoggettate alla disciplina prevista dalla norma di salvaguardia di cui alla L. 28 gennaio 1977, n. 10, art. 4, u.c..

Estratto: «La sentenza impugnata non ha affatto omesso di verificare il regime legale di edificabilità del fondo espropriato, avendo accertato che al momento dell'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio esso era privo di destinazione urbanistica, essendo scaduto il termine di efficacia dell'ultimo piano regolatore generale approvato, relativo al periodo 1970/1976, nell'ambito del quale l'immobile era destinato a viabilità, e specificamente al prolungamento di viale dei Platani. In virtù di tale accertamento, essa ha correttamente escluso la perdurante operatività del vincolo d'inedificabilità derivante dalla classificazione prevista dallo strumento urbanistico, conferendo pertanto rilievo alla collocazione del fondo in un'area interessata da un'accentuata espansione edilizia, commerciale e residenziale, ed alle caratteristiche dell'immobile, ritenute idonee a consentirne lo sfruttamento edilizio. Tale apprezzamento trova infatti conforto nel principio più volte ribadito da questa Corte in riferimento alle c.d. aree bianche, cioè a quelle porzioni di territorio comunale già destinate a servizi pubblici da un atto di pianificazione urbanistica, e per le quali il vincolo di edificabilità che tale destinazione comporta sia divenuto inefficace per scadenza del termine previsto dalla L. 19 novembre 1968, n. 1187, art. 2, ma applicabile anche a quelle aree che non abbiano ancora ricevuto una destinazione urbanistica, secondo cui tali aree restano assoggettate alla disciplina prevista dalla norma di salvaguardia di cui alla L. 28 gennaio 1977, n. 10, art. 4, u.c.; il carattere transitorio di tale disciplina, escludendone l'idoneità a realizzare l'assetto complessivo del territorio attraverso l'articolata previsione delle destinazioni nelle varie zone in rapporto alle interrelazioni fra di esse ed ai bisogni della

comunità, esclude tuttavia la possibilità di attribuirvi natura di regolamentazione urbanistica ovvero carattere conformativo, con la conseguenza che l'accertamento del valore di mercato del fondo dev'essere condotto in base al criterio della c.d. edificabilità di fatto (cfr. Cass., Sez. 1, 30 aprile 2014, n. 9488; 12 ottobre 2007, n. 21434; 29 dicembre 2004, n. 24099).»

TAR CAMPANIA, SEZIONE I SALERNO n.2084 del 24/09/2015 - Relatore: Francesco Gaudieri - Presidente: Amedeo Urbano

Sintesi: La perdita di efficacia delle previsioni vincolistiche determina l'applicazione, nelle zone temporaneamente prive di disciplina urbanistica, della norma di cui all'art. 4, ultimo comma, lett. a) e b) della legge 28 gennaio 1977, n. 10, che si occupa dell'assetto urbanistico da conferire ai Comuni sprovvisti degli strumenti urbanistici generali, il quale introduce particolari limiti di edificabilità, in sede di rilascio dei titoli concessori.

Estratto: «4.b.- Premesso quanto sopra, gioverà ricordare, ai fini del thema decidendum, che la giurisprudenza è consolidata nel ritenere che l'inutile decorso del termine quinquennale di cui all'art. 9, commi 3 e 4, del D.P.R. 8 giugno 2001 n. 327, già previsto dall'art. 2, comma I, della legge 19 novembre 1968, n. 1167, di durata del vincolo di inedificabilità, decorrente dall'approvazione del piano regolatore generale, obbliga il Comune a procedere alla nuova pianificazione dell'area rimasta priva di disciplina urbanistica (ex plurimis: Cons. St.: Ad. Plen. 2 aprile 1984, n. 7; Sez. V, 21 maggio 1999, n. 593; 2 dicembre 1998, n. 1721; Sez. IV, 27 dicembre 2001, n. 6415; 5 maggio 1997, n. 479). Tale obbligo può essere assolto sia attraverso una variante specifica, sia attraverso una variante generale, che costituiscono gli unici strumenti che consentono all'amministrazione comunale di verificare la persistente compatibilità delle destinazioni già impresse ad aree situate nelle zone più diverse del territorio comunale, rispetto ai principi informativi della vigente disciplina di piano regolatore ed alle nuove esigenze di pubblico interesse (Cons. St., Sez. IV, 12 giugno 1995 n. 439). La perdita di efficacia delle previsioni vincolistiche determina l'applicazione, nelle zone temporaneamente prive di disciplina urbanistica, della norma di cui all'art. 4, ultimo comma, lett. a) e b) della legge 28 gennaio 1977, n. 10, che si occupa dell'assetto urbanistico da conferire ai Comuni sprovvisti degli strumenti urbanistici generali, il quale introduce particolari limiti di edificabilità, in sede di rilascio dei titoli concessori. L'obbligo di procedere ad una rideterminazione dell'assetto urbanistico di zone del territorio comunale, rimaste sprovviste di disciplina a causa della perdita di efficacia delle previsioni vincolistiche di PRG, discende anche dall'art. 7 della legge 17 agosto 1942 n. 1150, posto che la previsione di cui all'articolo 4, ultimo comma, lett. a) e b) della legge 28 gennaio 1977, n. 10, inerente la disciplina delle cosiddette "zone bianche", ha natura provvisoria, e, pertanto, non può sostituirsi alla disciplina che la legge affida alle responsabili valutazioni del Comune (Cass., Sez. I, 6 novembre 1998, n. 1158; Cons. St., Sez. IV, 6 giugno 1997, n. 621 e Sez. V, 14 novembre 1996, n. 1638). Pertanto, il proprietario di un'area assoggettata a un vincolo urbanistico di inedificabilità, allo scadere del vincolo, può azionare il rimedio offerto dall'art. 21 bis della legge 6.12.1971 n. 1034, volto a contrastare l'inerzia dell'amministrazione, laddove quest'ultima non abbia provveduto ad attribuire all'area medesima una specifica destinazione di zona. Sotto il profilo processuale, trova applicazione il disposto dell'art. 2, comma III, della legge 7.8.1990 n. 241, a mente del quale, qualora non si provveda a norma del comma 2 (cioè laddove difettino i regolamenti attuativi della citata legge, volti a

disciplinare i termini di conclusione dei procedimenti), il termine è di novanta giorni .Inoltre, il proprietario può far valere siffatto obbligo dell'amministrazione comunale anche promuovendo gli interventi sostitutivi dell'ente sovracomunale competente in materia urbanistica.»

TAR LAZIO, SEZIONE II BIS ROMA n.1510 del 28/01/2015 - Relatore: Antonella Mangia - Presidente: Antonino Savo Amodio

Sintesi: Venute meno le prescrizioni del P.R.G. per la durata quinquennale riconosciuta dall'art. 9, comma 2, del D.P.R. n. 327 del 2001 ai "vincoli preordinati all'esproprio", le aree interessate non possono che essere definite come "zone bianche".

Estratto: «5. In ragione di quanto sopra riportato, non sono ravvisabili atti e/o provvedimenti idonei a comprovare e/o supportare la conformità urbanistica del progetto assentito con la deliberazione n. 80 del 22 novembre 2012. In altre parole:- le prescrizioni del P.R.G. approvato nel 2000, riguardanti le aree di interesse per i ricorrenti, sono da ritenersi venute meno per la durata quinquennale riconosciuta dall'art. 9, comma 2, del D.P.R. n. 327 del 2001 ai "vincoli preordinati all'esproprio";- in esito a tale constatazione non risulta essere stata posta in essere attività amministrativa idonea a reiterare tali vincoli; con la conseguenza che le aree in questione non possono che essere definite come "zone bianche", in linea, del resto, con quanto rilevato anche nella proposta del Sindaco approvata con la deliberazione n. 22 dell'11 giugno 2012.»

TAR PUGLIA, SEZIONE III LECCE n.2 del 05/01/2015 - Relatore: Giuseppina Adamo - Presidente: Luigi Costantini

Sintesi: A seguito di decadenza del vincolo preordinato all'esproprio per il decorso del termine quinquennale, ex articolo 2, comma primo, della legge 19 novembre 1968 n. 1187 (oggi articolo 9 del d.p.r. 8 giugno 2001 n. 327), deve essere applicato l'articolo 9 del d.p.r. 6 giugno 2001 n. 380, disciplinante l'attività edilizia in assenza di pianificazione urbanistica.

Estratto: «È incontroverso che il vincolo gravante sul terreno della società interessata sia decaduto per il decorso del termine quinquennale, ex articolo 2, comma primo, della legge 19 novembre 1968 n. 1187 (oggi articolo 9 del d.p.r. 8 giugno 2001 n. 327). In base alla normativa vigente, conseguentemente, deve essere applicato l'articolo 9 del d.p.r. 6 giugno 2001 n. 380, disciplinante l'attività edilizia in assenza di pianificazione urbanistica. Non innovando rispetto al passato, poi, anche l'articolo 9 del d.p.r. 8 giugno 2001 n. 327 configura la reiterazione del vincolo urbanistico come variante al piano urbanistico generale. Prevede lo stesso testo unico che possa svolgere la medesima funzione urbanistica pure l'approvazione del progetto preliminare o definitivo che, una volta deliberata dal "consiglio comunale, costituisce adozione della variante allo strumento urbanistico" (articolo 19, secondo comma, del d.p.r. 8 giugno 2001 n. 327). Ne consegue che il vincolo preordinato all'esproprio, al contempo è parte essenziale del procedimento ablativo e possiede altresì valore di previsione urbanistica, essendo intimamente connesso con lo strumento di pianificazione territoriale, al cui interno deve trovare collocazione l'opera pubblica in



funzione della quale esso è costituito e preordinato (T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. I, 3 maggio 2007, n. 763). Altrimenti l'esecuzione dell'opera pubblica avverrebbe senza il proprio presupposto legittimante, ove non fosse previamente adottata una variante al piano generale, anche eventualmente derivante dall'approvazione del progetto da parte del consiglio comunale, organo tradizionalmente e normativamente, anche secondo il testo unico enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, deputato a compiere le scelte urbanistiche. Da quanto premesso emerge che la delibera giunta impugnata è affetta da incompetenza.»

TAR PUGLIA, SEZIONE III BARI n.1514 del 10/12/2014 - Relatore: Viviana Lenzi - Presidente: Sergio Conti

Sintesi: Per giurisprudenza pacifica, la decadenza dei vincoli comporta il venir meno della disciplina urbanistica concernente le aree interessate e l'applicazione temporanea della disciplina delle c.d. zone bianche di cui all'art. 4 ultimo comma lett. a) e b) l. 28 gennaio 1977 n. 10, oggi sostituita dalla previsione di cui all'art. 9 T.U. edilizia, approvato con d.p.r. 6 giugno 2001 n. 380.

Estratto: «Non è controverso tra le parti che il vincolo imposto sull'area dei ricorrenti abbia carattere espropriativo e debba, pertanto, ritenersi decaduto a seguito dell'inutile decorso del termine quinquennale previsto dall'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327. Per giurisprudenza pacifica, la decadenza dei vincoli comporta il venir meno della disciplina urbanistica concernente le aree interessate e l'applicazione temporanea della disciplina delle c.d. zone bianche di cui all'art. 4 ultimo comma lett. a) e b) l. 28 gennaio 1977 n. 10, oggi sostituita dalla previsione di cui all'art. 9 T.U. edilizia, approvato con d.p.r. 6 giugno 2001 n. 380. Si ritiene altresì che il regime temporaneo "non esima il Comune dall'obbligo di provvedere a dettare una nuova disciplina urbanistica, mediante una variante specifica oppure una variante generale" (cfr. TAR Puglia, Bari, sez. 3, sent. 19/4/13 n. 611, TAR Puglia, Bari, sez. 3, sent. 22 luglio 2011 n. 1133 e la giurisprudenza ivi richiamata: Consiglio di Stato Adunanza Plenaria 2 aprile 1984 n. 7, Consiglio di Stato sez. IV 17 luglio 2002 n. 3999, Cassazione sez. I 6 novembre 1998 n. 1158).»

TAR SICILIA, SEZIONE I CATANIA n.3034 del 20/11/2014 - Relatore: Maria Stella Boscarino - Presidente: Maria Stella Boscarino

Sintesi: L'art. 9, lett. b) del d.P.R. n. 380/2001, sulla disciplina per le c. d. zone bianche a seguito di decadenza del vincolo preordinato all'esproprio, trova applicazione non solo nel caso in cui manchi del tutto ma anche nel caso in cui sussista e sia vigente uno strumento di pianificazione generale, nell'ipotesi di decadenza del vincolo preordinato. La disciplina delle aree con vincolo decaduto viene assimilata "ex lege" a quella delle aree prive di pianificazione urbanistica, viene equiparata alle ipotesi di assenza, nell'area, di una destinazione urbanistica, venendo in questione una sorta di "vuoto urbanistico" con la conseguente necessità di preservare l'area sino a una nuova regolamentazione della stessa: di qui, l'esigenza di normare le c. d. zone bianche alla stregua delle zone prive di qualsiasi pianificazione urbanistica prevedendo l'osservanza dei parametri stabiliti per tali aree.

Estratto: «III. Occorre a questo punto ricordare che, come già chiarito con numerosi precedenti della sezione (per tutti T.A.R. Sicilia sez. I Catania, 13 marzo 2012 n. 679), in Sicilia trova applicazione la disciplina del termine quinquennale di durata dei vincoli preordinati all'esproprio (con la precisazione che, avendo il D.P.R. n. 327/2001 introdotto una disciplina modificativa rispetto a quella previgente in Sicilia, per i piani regolatori approvati prima dell'entrata in vigore del D.P.R. n. 327/2001 il quinquennio deve essere computato a decorrere non dalla loro approvazione, ma dall'entrata in vigore del D.P.R. n. 327/2001: T.A.R. Sicilia, Sez. III di Palermo, n.1616/2014), alla decadenza dei quali sorge l'obbligo dell'Ente a provvedere in merito alla nuova destinazione, fermo restando che, nelle more, si applicherà la disciplina delle c.d."zone bianche".In particolare, il CGA, con decisione n.546/13, ha ribadito che, in base a quanto prevedono i commi 2 e 3 dell'art. 9 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, recante testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, il vincolo preordinato all'esproprio ha la durata di cinque anni. Se non è tempestivamente dichiarata la pubblica utilità dell'opera entro tale termine, il vincolo preordinato all'esproprio decade e trova applicazione la disciplina dettata dall'articolo 9 del testo unico in materia edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (attività edilizia in assenza di pianificazione urbanistica), il quale stabilisce che "... nei comuni sprovvisti di strumenti urbanistici sono consentiti: a) gli interventi previsti dalle lettere a), b) e c) del primo comma dell'articolo 3 che riguardino singole unità immobiliari o parti di esse;b) fuori dal perimetro dei centri abitati, gli interventi di nuova edificazione nel limite della densità massima fondiaria di 0,03 metri cubi per metro quadro; in caso di interventi a destinazione produttiva, la superficie coperta non può comunque superare un decimo dell'area di proprietà".L'art. 9, lett. b) del d.P.R. n. 380/2001, sulla disciplina per le c. d. zone bianche a seguito di decadenza del vincolo preordinato all'esproprio, trova applicazione non solo nel caso in cui manchi del tutto ma anche nel caso in cui sussista e sia vigente uno strumento di pianificazione generale, nell'ipotesi di decadenza del vincolo preordinato . La disciplina delle aree con vincolo decaduto viene assimilata "ex lege" a quella delle aree prive di pianificazione urbanistica, viene equiparata alle ipotesi di assenza, nell'area, di una destinazione urbanistica, venendo in questione una sorta di "vuoto urbanistico" con la conseguente necessità di preservare l'area sino a una nuova regolamentazione della stessa: di qui, l'esigenza di normare le c. d. zone bianche alla stregua delle zone prive di qualsiasi pianificazione urbanistica prevedendo l'osservanza dei parametri stabiliti per tali aree.La Giurisprudenza, sulla base di tali presupposti, ha affermato che. (T.A.R. Palermo, sentenze n.1565/2009, 1167/2009, 10032/2010, 10033/2010, 10034/2010 e n.1318 del 2012) .»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.22992 del 29/10/2014 - Relatore: Stefano Benini - Presidente: Salvatore Salvago

Sintesi: Alla scadenza dei vincoli d'inedificabilità subentra l'applicabilità della disciplina dettata per i Comuni sprovvisti di piano regolatore: il principio è ora codificato dal D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, art. 9, comma 3, che si richiama al D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 9. Questa norma, come già la L. 28 gennaio 1977, n. 10, art. 4, u.c., stabilisce, tra l'altro, per le aree situate fuori dal perimetro dei centri abitati, un indice massimo di edificabilità di 0,03 mc/mq.

Estratto: «2.2.2. La questione dei vincoli urbanistici è caratterizzata dall'alternativa temporaneità-indennizzabilità: alla luce della sentenza 12.5.1982 n. 92, che ha considerato vigente la delimitazione temporale di cui alla L. 19 novembre 1968, n. 1187, i vincoli di inedificabilità imposti dal piano regolatore hanno efficacia quinquennale. Alla loro scadenza, in base ad un principio che in virtù della costante applicazione della giurisprudenza amministrativa (a partire da Cons. Stato, ad. plen. 30.4.1984, n. 10, e di seguito Cons. Stato, sez. 5, 1.2.1995, n. 163; sez. 4, 6.6.1997, n. 621; sez. 5, 9.10.1997, n. 1117; sez. 4, 12.6.1998, n. 662), subentra l'applicabilità della disciplina dettata per i Comuni sprovvisti di piano regolatore: il principio è ora codificato dal D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, art. 9, comma 3, che si richiama al D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 9. Questa norma, come già la L. 28 gennaio 1977, n. 10, art. 4, u.c., stabilisce, tra l'altro, per le aree situate fuori dal perimetro dei centri abitati, un indice massimo di edificabilità di 0,03 mc/mq. A tale disciplina (o all'eventuale normativa regionale, richiamata dalla stessa disposizione) che, in attesa della pianificazione, stabilisce i limiti della edificazione, non può attribuirsi, riferendosi ad una fase transitoria, natura di regolamentazione urbanistica, ovvero carattere conformativo idoneo a realizzare l'assetto complessivo del territorio attraverso l'articolata previsione delle destinazioni nelle varie zone in rapporto alle interrelazioni fra di esse ed ai bisogni della comunità (Cass. 26.11.2008, n. 28282). Va escluso, peraltro, che alla decadenza del vincolo di inedificabilità possa rivivere la disciplina urbanistica previgente, per il semplice motivo che l'esistenza del vincolo, pur divenuto inefficace, non può essere negata ab origine, ma di esso va ritenuta la legittima operatività per il quinquennio successivo alla sua imposizione. La decadenza prevista dalla legge al fine di salvaguardare il diritto dominicale da compressioni tendenzialmente definitive, non può essere assimilata ad un annullamento, che operando ex tunc farebbe rivivere diritti e situazioni ormai superate (Cons. Stato, sez. 5, 9.12.1996, n. 1486). Al regime stabilito dalla L. n. 10 del 1977, art. 4 (attualmente dal D.P.R. n. 380 del 2001, art. 9), o della normativa interinale della Regione, non può assegnarsi il carattere di regolamentazione urbanistica. Solo l'attività pianificatoria, infatti, può realizzare l'assetto complessivo del territorio, attraverso l'articolata previsione delle destinazioni nelle varie zone. La soggezione delle aree, per le quali si sia verificata la decadenza del vincolo di inedificabilità, alla disciplina prevista per i Comuni sprovvisti di strumento urbanistico, è situazione eccezionale e transeunte, nel senso che l'immodificabilità parziale dello stato dei luoghi è misura soprassessoria, interinale e cautelare delle misure di salvaguardia, per consentire alla p.a. di riesaminare la fattispecie e, se del caso, ribadire il vincolo decaduto. Tale regime, dunque, non è condizione normale dell'area; non può essere assimilato alle limitazioni allo ius aedificandi introdotte dalla legge o dallo strumento urbanistico quali elementi conformativi della proprietà, ed in quanto tali incidenti sul valore agli effetti espropriativi: ciò è da escludere sia in considerazione della provvisorietà del regime (giacché sussiste un vero e proprio obbligo per l'amministrazione comunale di provvedere all'integrazione dello strumento urbanistico nelle parti decadute: Cons. Stato, sez. 4, 6.6.1997, n. 621), sia perché non è dato anticipare se esse preludano ad una reiterazione del vincolo, o comunque ad una nuova disciplina restrittiva, o ad una piena riespansione delle facoltà dominicali. Diversamente deve argomentarsi a proposito delle misure di salvaguardia in attesa dell'approvazione di un nuovo strumento urbanistico, che pur provvisorie, anticipano gli effetti della nuova regolamentazione urbanistica: per questo deve tenersene conto in sede di determinazione del valore (Cass. 11.11.1977, n. 4874; 27.6.1983, n. 4407). Dovendosi allora escludere che per le aree la cui edificabilità sia regolata dalla L. n. 10

del 1977, art. 4 e in Lombardia dalla L.R. n. 51 del 1975, art. 49 tale disciplina possa considerarsi rilevante agli effetti indennitari, l'indennizzo avrebbe dovuto essere ancorato ad elementi di effettualità, verificandosi la compatibilità dell'attribuzione della prerogativa di edificabilità all'area espropriata, con le generali scelte urbanistiche, avuto riguardo anche ai vincoli legislativi ed urbanistici che connotano l'assetto urbanistico della zona, con la conseguente eventuale esclusione radicale di ogni attitudine all'edificabilità dell'area ove incompatibile con le linee generali della pianificazione (Cass. 28.12.2004, n. 24064; 30.4.2014, n. 9488; 14.5.2014, n. 10460).»

TAR PUGLIA, SEZIONE III LECCE n.642 del 26/02/2014 - Relatore: Enrico d'Arpe - Presidente: Luigi Costantini

Sintesi: L'insegnamento giurisprudenziale consolidato ha chiarito che, in materia urbanistica, la scadenza del termine quinquennale di efficacia del vincolo di destinazione di piano preordinato all'esproprio comporta il venir meno della regolamentazione urbanistica e l'applicazione delle norme di salvaguardia previste per i Comuni sprovvisti di strumenti urbanistici generali.

Estratto: «È agevole rilevare che l'impugnata deliberazione n° 30/2012 del Consiglio Comunale di Nardò, nel consentire – innovativamente – l'attuazione (in regime di convenzione) da parte dei privati proprietari delle previsioni a servizi pubblici dettate con le N.T.A. del Piano Regolatore Generale in relazione alle zone "F" "in cui si sia verificata ope legis la decadenza dei vincoli con contenuto espropriativo" (e, quindi, non reiterando il precedente vincolo urbanistico di inedificabilità, ormai decaduto per lo spirare del termine di cinque anni dalla data di approvazione del P.R.G.) non ha, però, formalmente adottato la necessaria variante urbanistica al Piano Regolatore Generale, ai sensi dell'art. 16 della Legge Regionale Pugliese 31 Maggio 1980 n° 56, limitandosi a "dare pubblicità al deliberato nelle forme previste dalla L.R. n° 56/1980 per l'adozione delle varianti del P.R.G." e inviando gli atti alla Regione Puglia, anziché (come dovuto) per l'approvazione della variante urbanistica, (illegittimamente) solo per conoscenza. L'insegnamento giurisprudenziale consolidato ha, infatti, chiarito che, in materia urbanistica, la scadenza del termine quinquennale di efficacia del vincolo di destinazione di piano preordinato all'esproprio comporta il venir meno della regolamentazione urbanistica e l'applicazione delle norme di salvaguardia previste per i Comuni sprovvisti di strumenti urbanistici generali (ai sensi dell'art. 9 D.P.R. 6 Giugno 2001 n° 380), e che la situazione di inedificabilità conseguente alla sopravvenuta inefficacia di talune previsioni di piano (cosiddetto vuoto urbanistico) è per sua natura provvisoria, avendo l'Autorità Comunale l'obbligo di reiterare il vincolo (con previsione di indennizzo) ovvero, in alternativa, di provvedere all'integrazione dello strumento urbanistico generale divenuto parzialmente inoperante, stabilendo (attraverso l'adozione di una apposita variante urbanistica) la nuova destinazione da assegnare alle aree interessate (ex multis: Corte di Cassazione Civile, 31 Marzo 2008 n° 8384). Invece, del tutto contraddittoriamente, il Comune di Nardò, pur riconoscendo l'intervenuta decadenza "ope legis" delle destinazioni a zone "F" prescritte dallo strumento urbanistico generale approvato nel 2001 (per l'inutile decorso del termine quinquennale di efficacia previsto dall'art. 9 secondo comma del D.P.R. 8 Giugno 2001 n° 327 per i vincoli preordinati all'esproprio contemplati dai piani urbanistici), ha deciso di confermare per tutte le zone "F" l'originaria destinazione a servizi pubblici

accompagnata dalla previsione “ex novo” della possibilità di attuazione (in regime di convenzione) rimessa ai privati, omettendo – illegittimamente – di attivare il procedimento di variante urbanistica imposto dall’art. 16 della Legge Regionale Pugliese 31 Maggio 1980 n° 56 per l’integrazione delle lacune sopravvenute nello strumento urbanistico generale, trascurando di considerare che – ai sensi del combinato disposto degli artt. 9 secondo comma del D.P.R. 8 Giugno 2001 n° 327 e 9 del D.P.R. 6 Giugno 2001 n° 380 – le aree in questione erano ormai da considerarsi quali “zone bianche”, ossia prive di qualsiasi destinazione urbanistica. Per le ragioni sopra sinteticamente illustrate il ricorso deve essere accolto, nei limiti dell’interesse del ricorrente e nei sensi precisati in motivazione.»

TAR SICILIA, SEZIONE I CATANIA n.3123 del 20/12/2013 - Relatore: Maria Stella Boscarino -  
Presidente: Maria Stella Boscarino

Sintesi: A causa della decadenza dei vincoli i terreni rimangono privi di regolamentazione; in tale situazione l’area è soggetta ai limiti di edificabilità previsti dall’articolo 4, ultimo comma, della legge 28 ottobre 1977 numero 10.

Estratto: «La ricorrente allega in copia certificato di destinazione urbanistica, dal quale risulta che parte dei terreni in questione – stante la decadenza dei vincoli preordinati alla espropriazione per pubblica utilità contenuti nello strumento urbanistico approvato nel 2001- è soggetto alla disciplina di cui all’articolo 4, ultimo comma, della legge 28 ottobre 1977 numero 10. La ricorrente ha –fondatamente- dedotto che le aree destinate a sede viaria, parcheggi e aree per l’istruzione sono soggette a vincolo espropriativo, circostanza comunque ammessa dal Comune nel medesimo CDU. Pertanto l’esposizione dei fatti da parte della ricorrente, non contestata da parte del Comune, può ritenersi provata. La ricorrente chiede dichiararsi l’obbligo dell’Amministrazione a provvedere sulla istanza, cui non ha fatto seguito l’adozione di alcun provvedimento da parte della P.A. Come già chiarito con numerose sentenze, relative ad identica questione, l’Amministrazione intimata ha l’obbligo di provvedere rispetto all’istanza della ricorrente rimasta inevasa. Risulta, infatti, evidente l’inerzia del comune, che concretizza una ipotesi di silenzio rifiuto (inerzia a fronte di attività discrezionale). Infatti, a causa della decadenza dei vincoli i terreni sono rimasti privi di regolamentazione; in tale situazione l’area è soggetta ai limiti di edificabilità previsti dall’articolo 4, ultimo comma, della legge 28 ottobre 1977 numero 10, e, come ripetutamente affermato da questa Sezione, non può esservi dubbio che l’amministrazione sia tenuta ad esaminare le istanze di privati volte all’ottenimento di un beneficio, anche nei casi in cui la richiesta non sia suscettibile di accoglimento, nel qual caso infatti incombe sull’Amministrazione l’obbligo di motivare congruamente il provvedimento di diniego.»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.5197 del 28/10/2013 - Relatore: Francesca Quadri -  
Presidente: Marzio Branca

Sintesi: Ai sensi dell’art. 9 DPR n. 327/2001, il vincolo preordinato all’esproprio connesso alla previsione nel piano regolatore generale della realizzazione di un’opera di pubblica utilità (quale il progetto di allargamento di una pubblica via), è sottoposto al termine di decadenza

TAR LAZIO, SEZIONE II BIS ROMA n.3078 del 24/03/2009 - Relatore: Mariangela Caminiti -  
Presidente: Raffaello Sestini

Sintesi: I vincoli preordinati all'espropriazione, o aventi carattere sostanzialmente espropriativo, sono quelli che risultano idonei a svuotare il contenuto del diritto di proprietà limitando la facoltà di godimento del bene in modo tale da renderlo inutilizzabile rispetto alla sua destinazione naturale, o diminuendone in modo significativo il valore; solo in relazione a tali vincoli urbanistici che comportano l'inedificabilità di beni determinati, opera il termine quinquennale di decadenza previsto all'art. 2 della L. n. 1187 del 1968.

Estratto: «Al riguardo, occorre osservare che i vincoli preordinati all'espropriazione, o aventi carattere sostanzialmente espropriativi, sono quelli che risultano idonei a svuotare il contenuto del diritto di proprietà limitando la facoltà di godimento del bene in modo tale da renderlo inutilizzabile rispetto alla sua destinazione naturale, o diminuendone in modo significativo il valore; solo in relazione a tali vincoli urbanistici che comportano l'inedificabilità di beni determinati opera il termine quinquennale di decadenza previsto all'art.2 della legge n. 1187 del 1968 e la reiterazione o la proroga degli stessi comporta la previsione di un indennizzo diretto al ristoro del pregiudizio causato dal protrarsi della durata. Al contrario, la previsione di una determinata tipologia urbanistica, quale quella che ricorre nella destinazione di un'area a verde pubblico o ad attrezzature collettive, inerisce alla potestà conformativa propria dello strumento urbanistico generale con validità a tempo indeterminato e la destinazione impressa con tale tipologia di vincolo può essere realizzata anche su iniziativa del privato, indipendentemente dal profilo funzionale oggettivo dell'idoneità della stessa a soddisfare i bisogni della collettività (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 12 maggio 2008, n. 2159; idem, 10 agosto 2007, n. 4258; idem, 31 maggio 2007, n. 2797; Tar Campania, Napoli, sez. III, 10 aprile 2007, n. 3200; Tar Lazio, Latina, 9 ottobre 2006, n. 1045).»

TAR PUGLIA, SEZIONE III LECCE n.487 del 23/03/2009 - Relatore: Luca De Gennaro -  
Presidente: Antonio Cavallari

Sintesi: La natura espropriativa del vincolo comporta l'applicazione del termine quinquennale di efficacia previsto dall'art. 9 DPR 327/2001.

Estratto: «Il motivo merita accoglimento. L'art. 116 delle Norme Tecniche di Attuazione del Piano Regolatore Generale del Comune di Lecce, approvato nel 1989, dispone infatti che le zone classificate come F38 "sono acquisite dalla Pubblica Amministrazione mediante Piani particolareggiati" e che "in attesa della loro acquisizione sono consentiti nelle eventuali costruzioni esistenti solo interventi di ordinaria manutenzione".Ritiene il Collegio che dallo stesso tenore letterale della disposizione urbanistica si evince che il vincolo risulta espressamente e funzionalmente collegato all'esercizio prospettico dei poteri ablatori dell'Amministrazione ("in attesa della loro acquisizione").Il vincolo prescrive che nelle zone classificate come F38 "in attesa della loro acquisizione sono consentiti nelle eventuali costruzioni esistenti solo interventi di ordinaria manutenzione" ; è così svuotato di contenuto il diritto di proprietà attraverso la limitazione delle facoltà del proprietario all'ordinaria manutenzione e l'esclusione di qualsiasi forma di edificazione privata, inclusa la

possibilità di recingere il fondo. La natura espropriativa del vincolo comporta l'applicazione del termine quinquennale di efficacia previsto dall'art. 9 DPR 327/2001.»

TAR BASILICATA n.117 del 19/03/2009 - Relatore: Pasquale Mastrantuono - Presidente: Antonio Camozzi

Sintesi: Alla luce dell'art. 42, comma 3, della Costituzione, le disposizioni di contenuto espropriativo, contenute negli strumenti urbanistici, devono necessariamente avere un'efficacia delimitata da un tempo ragionevole, in quanto il diritto di costruire, connaturato al diritto di proprietà, non può essere compresso oltre il tempo strettamente richiesto dall'interesse pubblico e/o essere di intensità tale da svuotare il contenuto fondamentale del diritto di proprietà.

Estratto: «Ciò nonostante il presente ricorso risulta fondato e pertanto va accolto, nella parte relativa all'impugnazione della Del. G.M. n. 34 del 24.2.1998, con la quale è stato nuovamente emanato il provvedimento di dichiarazione di pubblica utilità ed il piano particellare di esproprio dei terreni foglio di mappa n. 22, particelle nn. 1436 e 1438, di proprietà dei ricorrenti, attesochè: 1) tenuto conto della natura esecutiva e/o attuativa del Piano di Lottizzazione (sia di iniziativa comunale, come nella specie, o convenzionato), deve ritenersi che abbia durata e/o efficacia di 10 anni, in applicazione analogica dell'art. 16, comma 5, L. n. 1150/1942, il quale statuisce che i Piani Particolareggiati devono essere attuati entro un tempo "non maggiore di 10 anni" ed entro tale termine devono "essere compiute le relative espropriazioni" (sul punto cfr. C.d.S. Sez. IV Sent. n. 4018 del 28.7.2005; C.d.S. Sez. IV Sent. n. 3172 del 2.6.2000; TAR Sardegna Sez. II Sent. n. 1488 del 4.7.2007; TAR Palermo Sez. I Sent. n. 638 del 27.4.2005; TAR Catania Sez. I Sent. n. 2718 del 29.9.2004; TAR Veneto Sez. II Sent. n. 833 del 4.6.1998); infatti, nel rispetto dell'art. 42, comma 3, della Costituzione le disposizioni di contenuto espropriativo, contenute negli strumenti urbanistici, devono necessariamente avere un'efficacia delimitata da un tempo ragionevole, in quanto il diritto di costruire, connaturato a diritto di proprietà, non può essere compresso oltre il tempo strettamente richiesto dall'interesse pubblico e/o essere di intensità tale da svuotare il contenuto fondamentale del diritto di proprietà; pertanto, il Comune resistente avrebbe dovuto esercitare il potere di esproprio dei 130 mq. delle particelle nn. 1436 e 1438 di proprietà dei ricorrenti (sui quali i controinteressati Sigg. Menzano Giacomo e Avena Maria hanno costruito il fabbricato, avente una volumetria di 4.086 mc. e composto da un piano terra e da tre piani sovrastanti) entro il 13.12.1992, cioè entro il termine di 10 anni decorrenti dall'approvazione del Piano di Lottizzazione di iniziativa comunale (avvenuta con Del. C.C. n. 113 del 13.12.1982), mentre l'impugnata Del. G.M. n. 34 del 24.2.1998, con la quale è stato nuovamente emanato il provvedimento di dichiarazione di pubblica utilità, è stata emanata dopo oltre 17 anni; al riguardo va anche evidenziato che sia nell'ambito del procedimento giurisdizionale, attivato con Ric. n. 942/1989 e conclusosi con la Sentenza TAR Basilicata n. 363 del 31.12.1996, sia nell'ambito del procedimento giurisdizionale, relativo all'appello di tale Sentenza, terminato con la Sentenza C.d.S. Sez. IV n. 3619 del 19.6.2006, non è mai stata sospesa l'efficacia del predetto Piano di Lottizzazione di iniziativa comunale, approvato con Del. C.C. n. 113 del 13.12.1982; da ciò discende che, essendo decorso il predetto periodo di efficacia decennale, il Comune resistente avrebbe dovuto sottoporre i suddetti 130 mq. delle particelle nn. 1436 e 1438, di proprietà dei ricorrenti, ad un nuovo

vincolo preordinato all'esproprio, mediante l'adozione ed approvazione da parte del Consiglio Comunale (sul punto cfr. l'allora vigente art. 32, comma 2, lett. b), L. n. 142/190 ed ora l'art. 42, comma 2, lett. b), D.Lg.vo n. 267/2000) e non da parte della Giunta Comunale di un nuovo Piano di Lottizzazione di iniziativa comunale o di un altro strumento urbanistico di natura esecutiva e/o attuativa;»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI n.1531 del 16/03/2009 - Relatore: Claudio Contessa - Presidente: Giuseppe Barbagallo

Sintesi: I vincoli di inedificabilità in relazione a quali risulta pertinente il principio della durata limitata nel tempo, sono unicamente quelli stabiliti da prescrizioni di carattere urbanistico.

Estratto: «In terzo luogo, si osserva come non possa essere condivisa la tesi di parte appellante secondo cui, laddove non si accedesse alla tesi esposta infra, sub 5 (e qui dinanzi scrutinata), si determinerebbe una violazione dei principi costituzionali (il riferimento sembra andare al terzo comma dell'art. 42, Cost.) secondo cui i vincoli di inedificabilità non assistiti da indennizzo devono essere necessariamente limitati nel tempo. Sotto tale aspetto, il Collegio si limita ad osservare che i vincoli di inedificabilità in relazione a quali risulta pertinente il principio richiamato dall'appellante sono unicamente quelli stabiliti da prescrizioni di carattere urbanistico. Del tutto diverso è il discorso in relazione alle ipotesi in cui (come nel caso dell'art. 1-quinquies della l. 431, cit., che qui rileva) il vincolo di inedificabilità sia stabilito dal legislatore per intere categorie di beni. Per tali ipotesi (come riconosciuto dalla Corte costituzionale sin dalla pronuncia n. 56 del 1968 proprio in relazione ai beni di interesse paesistico) alla base del vincolo posto dalla legge vi è una scelta politico-discrezionale del legislatore, il quale ascrive alcune categorie di beni - in ragione della loro qualità preordinata a soddisfare interessi estetico-culturali - ad uno speciale regime della proprietà, conformemente alla previsione di cui al secondo comma dell'art. 42, Cost. (in tal senso, cfr. anche: Corte Cost., sent. 28 luglio 1995, n. 417). Come affermato dalla Consulta già con la richiamata pronuncia del 1968, infatti, i "beni immobili" aventi valore paesistico - in virtù della loro localizzazione o della loro inserzione in un complesso che ha in modo coesistente le qualità indicate dalla legge - costituiscono una "categoria originariamente di interesse pubblico", la cui disciplina è del tutto estranea alla materia della espropriazione di cui all'art. 42, terzo comma, rientrando, invece, a pieno titolo nella disciplina dell'art. 42, secondo comma.»

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

Sintesi: In linea generale 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.



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

Sintesi: In linea generale 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.

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.»

TAR LAZIO, SEZIONE II BIS ROMA n.891 del 29/01/2009 - Relatore: Solveig Cogliani - Presidente: Eduardo Pugliese

Sintesi: I vincoli urbanistici non indennizzabili, e che sfuggono alla previsione dell'art. 2, L. n. 19 novembre 1968, n. 1187, sono quelli che riguardano intere categorie di beni, quelli di tipo conformativo e i vincoli paesistici.

Sintesi: I vincoli urbanistici soggetti alla scadenza quinquennale, e che devono essere indennizzati, sono: a) quelli preordinati all'espropriazione ovvero aventi carattere sostanzialmente espropriativo, in quanto implicanti uno svuotamento incisivo della proprietà; b) quelli che superano la durata non irragionevole e non arbitraria, ove non si compia l'esproprio o non si avvii la procedura attuativa preordinata a tale esproprio con l'approvazione dei piani urbanistici esecutivi; c) quelli che superano quantitativamente la normale tollerabilità, secondo una concezione della proprietà regolata dalla legge nell'ambito dell'art. 42 Cost..

Sintesi: Costituiscono vincoli soggetti a decadenza 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.

Estratto: «Osserva il Collegio che, ai fini della decisione della presente causa, è necessario esattamente delimitare l'ambito del vincolo apposto dal piano particolareggiato dal Comune di Nettuno. Infatti, la giurisprudenza amministrativa ha concordamente ritenuto che nel caso in cui la disciplina urbanistica esclude in modo assoluto che nelle zone destinate a "verde pubblico" siano possibili, anche parzialmente, iniziative da parte del privato proprietario dell'area, detto vincolo vada qualificato come preordinato all'espropriazione o comunque tale da sottrarre sostanzialmente l'area medesima alla naturale vocazione edificatoria e, come tale, è soggetto a decadenza ex art. 2 legge n. 1187 del 1968 (cfr., ex multis, T.A.R Toscana Firenze, sez. I, 23 giugno 2008, n. 1654). Il Consiglio di Stato ha avuto modo di approfondire la differenziazione dei vincoli imposti nella pianificazione urbanistica nella sentenza della Sezione IV, del 25 maggio 2005 n. 2718, con cui ha esaminato il confine tra vincoli espropriativi e/o conformativi (cfr. anche, in materia, id. 10 agosto 2004, n. 5490). In tale decisione si è rilevato che (anche alla luce di quanto espresso dalla Corte costituzionale, con la sentenza 20 maggio 1999, n. 179, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 7, n. 2, 3 e 4 e 40 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e 2, primo comma, della legge 19 novembre 1968, n. 1187, nella parte in cui consente all'Amministrazione di reiterare i vincoli urbanistici scaduti preordinati all'espropriazione o che comportino l'inedificabilità, senza la previsione di un indennizzo) i vincoli urbanistici non indennizzabili, e che sfuggono alla previsione dell'art. 2, l. 19 novembre 1968, n. 1187, sono quelli che riguardano intere categorie di beni, quelli di tipo conformativo e i vincoli paesistici, mentre i vincoli urbanistici soggetti alla scadenza quinquennale, e che devono essere indennizzati, sono: a) quelli preordinati all'espropriazione ovvero aventi carattere sostanzialmente espropriativo, in quanto implicanti uno svuotamento incisivo della proprietà, se non discrezionalmente delimitati nel tempo dal legislatore statale o regionale, attraverso l'imposizione a titolo particolare su beni determinati di condizioni di inedificabilità assoluta; b) quelli che superano la durata non irragionevole e non arbitraria ove non si compia l'esproprio o non si avvii la procedura attuativa preordinata a tale esproprio con l'approvazione dei piani urbanistici esecutivi; c) quelli che superano quantitativamente la normale tollerabilità, secondo una concezione della proprietà regolata dalla legge nell'ambito dell'art. 42 Cost.. Sicchè il Consiglio di Stato, in applicazione dei predetti principi, ha affermato che costituiscono vincoli soggetti a decadenza 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.»

TAR VENETO, SEZIONE II n.56 del 16/01/2009 - Relatore: Marco Morgantini - Presidente: Giuseppe Di Nunzio

Sintesi: In ipotesi di destinazione a parco con contestuale previsione di futura espropriazione per la realizzazione di attrezzature pubbliche, deve ritenersi che la decadenza per decorso del quinquennio attenga esclusivamente all'assoggettamento del bene alla procedura

espropriativa e non anche alla sua destinazione urbanistica di zona, che è soggetta alla durata del P.R.G

Estratto: «Il ricorrente lamenta erronea applicazione delle norme tecniche d'attuazione del P.R.G. relative alle zone F del Comune di San Giovanni Lupatoto- violazione dell'art. 2 della legge n° 1187 del 1968. Egli assume in particolare che la destinazione a parco, con contestuale previsione di futura espropriazione per la realizzazione di attrezzature pubbliche, risale al P.R.G. del Comune di San Giovanni Lupatoto, approvato con deliberazione della Giunta Regionale n° 2961 del 4 giugno 1985. Tale disciplina è soggetta al limite quinquennale di validità di cui all'art. 2 della legge n° 1187 del 1968. Infatti l'art. 2 sopra indicato stabilisce che 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 5 anni dalla data di approvazione del piano regolatore generale non siano stati approvati i piani di lottizzazione convenzionati. Il ricorso è infondato. Infatti la decadenza del vincolo attiene all'assoggettamento del bene alla procedura espropriativa e non alla sua destinazione urbanistica (parco). L'istanza di concessione edilizia è stata rigettata perché l'intervento residenziale previsto è in contrasto con la destinazione urbanistica di zona. Tale destinazione urbanistica non è soggetta a decadenza, ma è soggetta alla durata del P.R.G. In relazione a quanto sopra il ricorso è infondato e deve essere rigettato.»

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --> VINCOLI URBANISTICI -->  
DECADENZA, REITERAZIONE, INDENNIZZO --> DURATA E DECADENZA --> QUALI  
VINCOLI DECADONO --> REGIME DI SALVAGUARDIA

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

Sintesi: L'efficacia temporale quinquennale si riferisce ai soli vincoli urbanistici – vale a dire alle prescrizioni dei piani regolatori generali che comportino su beni determinati vincoli preordinati all'espropriazione o l'inedificabilità assoluta – e non anche alle limitazioni previste direttamente dal legislatore attraverso il regime di salvaguardia stabilito per le zone prive di previsioni urbanistiche, allo scopo di assicurare standard minimi per la tutela dell'interesse pubblico ad uno sviluppo edificatorio organico.

Estratto: «3.1. La prima argomentazione difensiva, ove si assume la decadenza di ogni vincolo allo ius aedificandi, per il decorso del termine quinquennale di cui all'art.2 della L. n.1187/1968, è infondata. Quanto al regime delle sottozone C1, stralciate in sede di approvazione dello strumento urbanistico, esattamente l'ente locale le ha repute prive di disciplina urbanistica ed assoggettate ai restrittivi limiti stabiliti per le zone “bianche” dall'art.9 del D.P.R. n.380 del 2001 e dalla legislazione regionale (sui quali ci si soffermerà più oltre). Invero, l'evocata efficacia temporale quinquennale si riferisce ai soli vincoli urbanistici – vale a dire alle prescrizioni dei piani regolatori generali che comportino su beni determinati vincoli preordinati all'espropriazione o l'inedificabilità assoluta – e non anche alle limitazioni

previste direttamente dal legislatore attraverso il regime di salvaguardia stabilito per le zone prive di previsioni urbanistiche, allo scopo di assicurare standard minimi per la tutela dell'interesse pubblico ad uno sviluppo edificatorio organico. Infatti, il regime di salvaguardia previsto per i Comuni sprovvisti di strumenti urbanistici non si applica solo nel caso in cui manca del tutto un P.R.G., ma anche quando – come nel caso di specie – la zona interessata dall'intervento per il quale si chiede il permesso è stata espressamente stralciata in sede di approvazione del predetto strumento, risultando, in tal modo, specificamente priva di pianificazione. In definitiva, il legislatore, sia statale sia regionale, ha inteso dettare una (restrittiva) disciplina ex lege per tutte le ipotesi in cui il territorio comunale risulti, in tutto o in parte, privo di pianificazione, senza peraltro stabilire una durata massima all'efficacia del regime di salvaguardia. L'amministrazione è, peraltro, tenuta ad attribuire alle aree in questione una specifica e più appropriata disciplina e, in caso di inerzia, restano salvi gli ordinari strumenti di tutela offerti dall'ordinamento ai privati interessati.»

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --> VINCOLI URBANISTICI -->  
 DECADENZA, REITERAZIONE, INDENNIZZO --> DURATA E DECADENZA --> QUALI  
 VINCOLI DECADONO --> VINCOLI CONFORMATIVI

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III n.4188 del 08/09/2015 - Relatore: Massimiliano Nocelli -  
 Presidente: Giuseppe Romeo

Sintesi: L'esistenza del vincolo conformativo (parcheggio – verde attrezzato), avente validità a tempo indeterminato, non necessariamente deve essere seguita e confermata dalla sua concreta attuazione, poiché l'esistenza di tale vincolo è espressione di un generale e permanente potere pianificatorio da parte dell'ente comunale, capace di conformare l'assetto del territorio.

Estratto: «15.3. Il motivo non può trovare condivisione perché la destinazione ad attrezzature ricreative, sportive, e a verde pubblico, data dal piano regolatore ad aree di proprietà privata, non comporta l'imposizione sulle stesse di un vincolo espropriativo, ma solo di un vincolo conformativo, che è funzionale all'interesse pubblico generale conseguente alla zonizzazione, effettuata dallo strumento urbanistico, che definisce i caratteri generali dell'edificabilità in ciascuna delle zone in cui è suddiviso il territorio comunale (v., ex plurimis, Cons. St., sez. IV, 6.10.2014, n. 4976).15.4. Ai sensi dell'art. 2 della l. 19 novembre 1968 n. 1187, infatti, costituiscono vincoli soggetti a decadenza quelli preordinati all'espropriazione o che comportino l'inedificabilità e che, di conseguenza, 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, e fra essi non rientra il vincolo di destinazione di "area a verde pubblico - verde urbano", che costituisce invece espressione della potestà conformativa dell'ente pianificatore, avente validità a tempo indeterminato (Cons. St., sez. V, 13.4.2012, n. 2116).15.5. Ne segue che l'esistenza del vincolo conformativo, avente validità a tempo indeterminato, non necessariamente deve essere seguita e confermata dalla sua concreta attuazione, diversamente da quanto assume l'appellante, poiché

l'esistenza del vincolo di destinazione a parcheggio o a verde attrezzato è espressione, appunto, di un generale e permanente potere pianificatorio da parte dell'ente comunale, capace di conformare l'assetto del territorio.»

TAR PUGLIA, SEZIONE III BARI n.1536 del 11/12/2014 - Relatore: Cesira Casalanguida -  
Presidente: Sergio Conti

Sintesi: Un vincolo conformativo non perde efficacia nonostante il decorso del quinquennio dalla relativa imposizione senza l'adozione di piani attuativi.

Estratto: «L'area in questione è classificata con il PRG approvato con DPGR n. 1475 del 18/07/1976 come zona a verde pubblico-verde di quartiere. Tale destinazione determina l'infondatezza del ricorso. In applicazione del prevalente indirizzo giurisprudenziale condiviso dal Collegio, deve ritenersi che, nel caso di specie, l'area sia stata assoggettata non a vincolo preordinato alla espropriazione, come tale soggetto a caducazione se non attuato entro il quinquennio, bensì a vincolo meramente conformativo della proprietà. Quest'ultimo non perde efficacia nonostante il decorso del quinquennio dalla relativa imposizione senza l'adozione di piani attuativi (Cfr. T.A.R. Puglia, Bari, sez III, sent. n. 1401 del 05.06.2008, Consiglio di Stato sez. VI, sent. n. 1201 del 19/03/2008). La pronuncia n. 1401 del 05.06.2008 di questo Tribunale ha affermato che le NTA del Piano Regolatore del Comune di Bari non escludono del tutto attività edificatorie da parte del privato, "sicché si deve ritenere che esse, come usualmente accade, consentano al privato l'esplicazione di facoltà edificatorie connesse e funzionali alle attività di svago, sport e tempo libero, nonché l'apertura di punti di ristorazione ad essi accessori". "In tal senso depone anche la sentenza del Consiglio di Stato, sezione IV n. 2718/2005, la quale ha confermato che la destinazione a "verde pubblico - verde urbano", normata dall'art. 31 delle N.T.A. vigenti nel Comune di Bari, costituisce espressione della potestà conformativa del pianificatore, avente validità a tempo indeterminato, così come già affermato dal Questo Tribunale con sentenza n. 1630 del 16/03/2004, del cui appello si trattava". I principi richiamati sono conformi all'assunto secondo il quale il vincolo conformativo è funzionale all'interesse pubblico generale conseguente alla zonizzazione, effettuata dallo strumento urbanistico, che definisce i caratteri generali dell'edificabilità in ciascuna delle zone in cui è suddiviso il territorio comunale (Consiglio di Stato, sez. IV, sent. n. 243 del 19/1/2012). A differenza del vincolo espropriativo che incide su beni determinati in funzione della localizzazione puntuale di un'opera pubblica ed ha portata e contenuto direttamente ablatori (T.A.R. Liguria, sez. I - 17/11/2011 n. 1579), quello conformativo definisce per zone, in via astratta e generale, le possibilità edificatorie connesse al diritto dominicale. Nel caso in esame, al momento dell'adozione dei gravati atti, mancava la contestuale localizzazione di un'opera pubblica specifica, con attribuzione ai privati della possibilità di realizzare l'intervento in alternativa all'ente pubblico.»

TAR PIEMONTE, SEZIONE I n.1712 del 07/11/2014 - Relatore: Ariberto Sabino Limongelli -  
Presidente: Lanfranco Balucani

Sintesi: In ipotesi di un vincolo di carattere conformativo e non espropriativo, non è invocabile il principio concernente la decadenza del vincolo per decorso del termine quinquennale di cui all'art. 9, d.P.R. n. 327 del 2001.

Estratto: «Secondo consolidati principi giurisprudenziali, la destinazione di un'area di proprietà privata a verde pubblico attrezzato ha natura conformativa e non comporta un vincolo preordinato all'esproprio, in quanto non comporta né l'ablazione di suoli né il sostanziale svuotamento dei diritti dominicali di natura privata insistenti su di essi; infatti, detta disciplina consente significativi e consistenti interventi edificatori, sia pure limitati a particolari tipologie di opere e previa predisposizione di piani particolareggiati, allo scopo di assicurare la coerenza dell'edificazione privata con la generale zoonizzazione intesa al perseguimento di obiettivi di interesse pubblico, ciò che è sufficiente per escludere che possa trattarsi di vincoli espropriativi (Cons. Stato, sez. IV, 30 luglio 2012, n. 4321; TAR Trento, sez. I, 8 gennaio 2009, n. 2; TAR Milano, sez. II, 26 aprile 2006, n. 1055; TAR Toscana, sez. III, 28 febbraio 2012, n. 394). Trattandosi di un vincolo di carattere conformativo e non espropriativo, non sono invocabili nella specie in esame i principi concernenti l'obbligo di previsione di un indennizzo in favore del proprietario espropriato e la decadenza del vincolo per decorso del termine quinquennale di cui all'art. 9, d.P.R. n. 327 del 2001.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.7256 del 27/03/2014 - Relatore: Stefano Benini - Presidente: Ugo Vitrone

Sintesi: I vincoli conformativi non sono soggetti a scadenza quinquennale.

Estratto: «Nella individuazione della natura edificatoria di un terreno ai fini della determinazione della indennità di espropriazione (come dell'indennità di occupazione legittima, ad essa correlata) deve tenersi conto dei vincoli conformativi della proprietà, e non anche di quelli preordinati all'esproprio. È corretta l'argomentazione della ricorrente Avvocatura, secondo cui la variazione degli strumenti urbanistici connessa all'approvazione dello specifico progetto di costruzione di un edificio scolastico, si traduce nell'imposizione, non già di un vincolo conformativo, ma di un vincolo preordinato all'espropriazione, del quale, pertanto - alla stregua del principio che la stessa Corte territoriale pone a premessa del suo argomentare - non deve tenersi conto ai fini del calcolo dell'indennità (Cass., 19 maggio 2006, n. 11848; Cass., 13 luglio 2001, n. 9526). Anteriormente all'approvazione del progetto dell'opera pubblica (liceo scientifico), la porzione del fondo degli attori interessata da questa ricadeva, alla stregua delle previsioni del piano regolatore generale, in zona indiscutibilmente destinata ad usi pubblici. Si è al cospetto di vincoli conformativi allorché le prescrizioni mirino ad una 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 assoluta dalla intera zona in cui questi ricadono e delle sue caratteristiche intrinseche, o del rapporto (per lo più spaziale) con un'opera pubblica; laddove, invece, le previsioni non abbiano una tale natura generale, ma impongano un vincolo particolare incidente su beni determinati, in funzione della localizzazione puntuale di un'opera pubblica, la cui realizzazione non può coesistere con la proprietà privata, il vincolo deve essere qualificato come preordinato alla relativa espropriazione, con conseguente sua influenza agli effetti indennitari (Cass. 23.4.2001, n. 173/SU; 16 febbraio 2005, n. 3116;

7.2.2006, n. 2612). In tale ottica, è quindi costante, nella giurisprudenza di questa Corte, l'affermazione che le varianti attuative - vale a dire quelle varianti al piano regolatore generale con le quali non si modifica la classificazione di una zona omogenea, ma si interviene su un'area ristretta al fine di imprimerle una specifica destinazione - adottate al solo fine di regolarizzare sul piano formale l'identificazione del sito sul quale deve sorgere l'edificio pubblico, non hanno valenza conformativa, ma costituiscono soltanto un adempimento preliminare del procedimento ablativo, sicché alle medesime non può essere riconosciuta alcuna incidenza in sede di determinazione della vocazione edificatoria del fondo (Cass. 16.6.2000, n. 8223; 27.2.2009, n. 4817; 9.5.2006, n. 11848). Con riguardo, poi, alla destinazione urbanistica dell'area anteriore all'approvazione del progetto, quale risultante dal piano regolatore generale del 1981, si deve rilevare come questa Corte abbia, per converso, reiteratamente affermato che la destinazione di parti del territorio ad usi d'urbanizzazione primaria, pur precludendo ad una possibile acquisizione pubblica dei suoli necessari, resta estranea alla vicenda espropriativa e che essa, sebbene comporti un vincolo d'inedificabilità delle parti del territorio interessato, con le relative conseguenze nella scelta del criterio di determinazione dell'indennità, non concreta un vincolo preordinato ad esproprio. Trattandosi, dunque, di vincoli conformativi - come la stessa Corte territoriale del resto riconosce, almeno con riguardo alla parziale inclusione del fondo dei C. nella zona P5, comunque ritenendoli decaduti - essi non erano soggetti a scadenza quinquennale, e non potevano ritenersi scaduti alla data di emissione del decreto di esproprio (Cass., 19.5.2006, n. 11848; analogamente Cass., 13.7.2001, n. 9526).»

TRIBUNALE REGIONALE DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA DEL TRENINO ALTO ADIGE, SEDE DI TRENTO n.75 del 12/03/2014 - Relatore: Paolo Devigili - Presidente: Armando Pozzi

Sintesi: La sussistenza di un vincolo meramente conformativo non attribuisce di per sé alla pubblica amministrazione la potestà espropriativa, ma determina, semmai, una limitazione alle facoltà del proprietario nell'esercizio del proprio diritto, che tuttavia permane nel tempo.

Estratto: «In ordine alla natura del vincolo urbanistico, va in primo luogo rilevato che, nella qualificazione dello stesso, deve prescindersi da definizioni formali ed astratte, dovendosi viceversa esaminare, caso per caso, il contenuto della norma impositiva e gli effetti dalla medesima derivanti. Nella fattispecie in esame la destinazione impressa sul fondo del ricorrente con la Variante generale al P.r.g. dell'anno 1999 riveste natura espropriativa, posto che la inerente norma di attuazione (art. 10.2) da un lato comporta la preclusione pressoché totale di ogni attività edilizia, con conseguente svuotamento sostanziale del diritto di proprietà (Cons. di Stato, sez. IV, 29 novembre 2012, n. 6094; idem: 23 aprile 2013, n. 2254); dall'altro, consente la realizzazione di opere esclusivamente poste al servizio della collettività (Cons. Giust. Amm. 27 febbraio 2012, n. 12). Inoltre, va osservato che, nella vicenda in esame, l'amministrazione ha perseguito nel corso degli anni la procedura espropriativa proprio sulla scorta del risalente vincolo impresso dall'art. 10.2 delle N. d. A., della cui "valenza" espropriativa non ha quindi dubitato, salvo sostenere, per finalità apparentemente difensive, l'ipotesi di una diversa natura "conformativa". Peraltro, detta pretesa e diversa definizione, oltretutto infondata per i motivi che precedono, non arreca alcuna utilità all'argomentare difensivo del Comune convenuto in giudizio. La sussistenza di



un vincolo meramente conformativo, infatti, non attribuisce di per sé alla pubblica amministrazione la potestà espropriativa, ma determina, semmai, una limitazione alle facoltà del proprietario nell'esercizio del proprio diritto, che tuttavia permane nel tempo. Ne consegue che la asserita natura conformativa del vincolo urbanistico qui oggetto di disamina non attribuirebbe alcuna potestà espropriativa in capo alla amministrazione pubblica, e quindi la procedura espropriativa intrapresa dal comune di Taio sarebbe, alla radice, illegittima per carenza di potere.»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V n.792 del 20/02/2014 - Relatore: Fulvio Rocco - Presidente: Luigi Maruotti

Sintesi: Come è ben noto, i vincoli di carattere conformativo (nel caso di specie parcheggio), non decadono per il decorso del termine quinquennale decorrente della loro imposizione, già contemplato dall'art. 2 della L. 1187 del 1968 e – ora – dall'art. 9 del T.U. approvato con D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327.

Estratto: «5.4. Plastic Puglia ha sostenuto, sia innanzi al T.A.R., sia innanzi a questo giudice, l'intervenuta decadenza del vincolo a parcheggio a' sensi dell'allora vigente art. 2 della L. 1187 del 1968, con la conseguente natura sostanziale di atto dovuto della richiesta sanatoria, sostenendo in tal senso la doverosa applicazione al riguardo del regime urbanistico circostante, ossia quello di area industriale, stante anche la compiuta urbanizzazione delle relative aree e l'avvenuto soddisfacimento degli standards ivi previsti. Anche tali argomenti non possono trovare l'adesione del Collegio. Innanzitutto, il vincolo a parcheggio di cui trattasi non risulta preordinato all'espropriazione, ma sostanzia una conformazione del diritto proprietario. La destinazione a parcheggio può infatti nella specie essere rispettata dal privato in sede di lottizzazione, consentita dall'art. 19 delle N.T.A. del P.R.G. in alternativa al Piano particolareggiato: il che, per l'appunto, conferma la fungibilità dei due strumenti e dunque, per converso, la mancata riserva all'iniziativa pubblica degli interventi nell'area in questione. Se così è, il vincolo in esame configura una "zonizzazione", ovvero una "destinazione" dell'area su cui esso ricade, ponendosi – per l'appunto – quale espressione della "potestà conformativa" della Pubblica Amministrazione che consente la connotazione giuridica del diritto di proprietà in modo tale da assicurare il temperamento tra le esigenze della proprietà privata e quelle del pubblico interesse (c.d. "funzione sociale" del diritto di proprietà, affermata dall'art. 42 Cost.). Del resto, la giurisprudenza ha già avuto modo di affermare l'astratta riconducibilità della destinazione a parcheggio a vincolo conformativo se ciò, in base alla disciplina urbanistica in concreto vigente, non comporta – come, per l'appunto, nel caso in esame – l'automatica ablazione dei suoli e si ammette, anzi, in regime di economia di mercato da parte dei privati, la realizzazione delle relative opere destinate all'uso pubblico (così, ad es., Cons. Stato, Sez. IV, 2 settembre 2011 n. 4951). Come è ben noto, i vincoli di carattere conformativo non decadono per il decorso del termine quinquennale decorrente della loro imposizione, già contemplato dall'art. 2 della L. 1187 del 1968 e – ora – dall'art. 9 del T.U. approvato con D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Cons. Stato, Sez. V, 11 giugno 2013 n. 3224): e ciò è avvenuto anche per il caso in esame, in considerazione della circostanza che il vincolo in questione non comporta l'assoluta inutilizzabilità del suolo da parte del proprietario ma unicamente la sua destinazione a scopi ed usi compatibili con quelli previsti dal piano.»

TAR PUGLIA, SEZIONE I LECCE n.2673 del 18/11/2010 - Relatore: Claudia Lattanzi -  
Presidente: Antonio Cavallari

Sintesi: La destinazione dell'area quale "verde agricolo speciale" ove sulla base della disciplina dello strumento urbanistico siano ammesse utilizzazioni privatistiche (quali nel caso di specie l'installazione di distributori di benzina e di chioschi), configura un vincolo di destinazione a carattere conformativo, e non espropriativo, proprio perché la qualificazione in esame non comporta lo svuotamento del diritto di proprietà.

Estratto: «Il ricorso in esame investe il problema della qualificazione dei vincoli espropriativi e di quelli conformativi, proprio perché il ricorrente muove dalla premessa che il vincolo apposto sull'area in questione costituisce un vincolo espropriativo, mentre il Comune obietta che la disciplina delle zone "verde agricolo speciale" è tale da conferire al vincolo natura conformativa. La giurisprudenza ha affrontato in diverse decisioni la natura e la portata dei vincoli espropriativi e conformativi (Cons. St., sez. IV, 12 maggio 2008, n. 2159; sez. IV, 25 maggio 2005, n. 2718; sez. IV, 10 agosto 2004, n. 5490). In tali decisioni si è rilevato che, alla stregua dei principi espressi dalla Corte costituzionale, con la sentenza 20 maggio 1999, n. 179 – dichiarativa dell'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 7, n. 2, 3 e 4 e 40 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e 2, primo comma, della legge 19 novembre 1968, n. 1187, nella parte in cui consente all'Amministrazione di reiterare i vincoli urbanistici scaduti preordinati all'espropriazione o che comportino l'inedificabilità, senza la previsione di un indennizzo – i vincoli urbanistici non indennizzabili, e che sfuggono alla previsione del predetto articolo 2 della legge 19 novembre 1968, n. 1187, sono quelli che riguardano intere categorie di beni, quelli di tipo conformativo e i vincoli paesistici, archeologici, storici ecc. (connessi alla natura di un bene, non alla destinazione che l'uomo intende dare allo specifico bene), mentre i vincoli urbanistici soggetti alla scadenza quinquennale, e che devono essere indennizzati, sono: a) quelli preordinati all'espropriazione ovvero aventi carattere sostanzialmente espropriativo, in quanto implicanti uno svuotamento incisivo della proprietà, se non discrezionalmente delimitati nel tempo dal legislatore statale o regionale, attraverso l'imposizione a titolo particolare su beni determinati di condizioni di inedificabilità assoluta; b) quelli che superano una durata non irragionevole e non arbitraria ove non si compia l'esproprio o non si avvii la procedura attuativa preordinata a tale esproprio con l'approvazione dei piani urbanistici esecutivi; c) quelli che superano quantitativamente la normale tollerabilità, secondo una concezione della proprietà regolata dalla legge nell'ambito dell'art. 42 Cost.. È stato poi precisato che costituiscono vincoli soggetti a decadenza, ai sensi dell'articolo 2 della legge 19 novembre 1968, n. 1187, quelli preordinati all'espropriazione, o che comportano 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. Sulla base di tali generali premesse, si è ritenuto che "la destinazione di «area a verde pubblico - verde urbano» costituisce espressione della potestà conformativa del pianificatore, avente validità a tempo indeterminato, in quanto, allorché la realizzazione di opere e strutture intese all'effettivo godimento del verde è consentita pure all'iniziativa del proprietario, va escluso, ex se, la configurabilità di uno svuotamento incisivo del contenuto del diritto di proprietà, permanendo comunque la utilizzabilità dell'area rispetto alla sua destinazione naturale e non è, quindi, ravvisabile alcun vincolo preordinato all'espropriazione né comportante inedificabilità assoluta né è

configurabile un obbligo di nuova tipizzazione” (così Cons. St., 2159/2008, cit.). La verifica della qualificazione del vincolo, tuttavia, deve essere fatta avendo riguardo alla concreta disciplina che i vari strumenti urbanistici danno della destinazione. Qualora sia consentita, anche a iniziativa del privato, la realizzazione di opere e strutture intese all'utilizzazione dell'area, è da escludere la configurabilità di uno svuotamento del diritto di proprietà, proprio perché rimane una, sia pur ridotta, possibilità da parte del privato, di utilizzazione. Nel caso in esame, la destinazione dell'area quale “verde agricolo speciale” consente “la installazione di distributori di benzina, chioschi, edicola di giornali e simili . Inoltre, il Comune o Enti pubblici possono realizzare .. attrezzature, edifici pubblici quali scuole dell'obbligo, chiese, asili e scuole materne con attrezzature sportive ..”, Pertanto, da un lato resta ferma la circoscrizione nel tempo della possibilità di realizzare opere pubbliche – atteso che la destinazione in parola concreta un vincolo preordinato all'espropriazione, quindi soggetto a decadenza – e comunque l'impossibilità di localizzare in quell'area un'opera pubblica senza un preventivo progetto di variante – atteso che il procedimento semplificato può inverarsi solo quando l'area sia univocamente destinata a servizi pubblici – dall'altro permane in capo al privato la possibilità di una (seppur ridotta) utilizzazione dell'area. Infatti, come sopra riportato, nell'area in questione sono ammesse utilizzazioni privatistiche quali l'installazione di distributori di benzina e di chioschi.. Alla stregua dei criteri sopra illustrati tale qualificazione configura quindi un vincolo di destinazione a carattere conformativo, e non espropriativo, proprio perché la qualificazione in esame non comporta lo svuotamento del diritto di proprietà. Stabilito che il vincolo in questione è conformativo, non sussiste l'inerzia dell'Amministrazione comunale sull'istanza del ricorrente volta a ottenere la riqualificazione dell'area, perché non si può ritenere sussistere un obbligo del Comune di riqualificare l'area ; comunque, con nota del 13 marzo 1996, sono state spiegate le ragioni per le quali non era possibile accogliere la richiesta del ricorrente.»

## VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --> VINCOLI URBANISTICI --> PROMISCUI --> VERDE PRIVATO

TAR LAZIO, SEZIONE II BIS ROMA n.6526 del 02/07/2013 - Relatore: Solveig Cogliani -  
Presidente: Eduardo Pugliese

Sintesi: Deve ritenersi la natura conformativa e non espropriativa della destinazione a verde (nel caso di specie Zona G - parco privato vincolato), attuabile non ad esclusiva iniziativa pubblica ma anche dal soggetto privato e senza necessità di previa ablazione del bene, derivandone, dunque, l'esclusione dell'indennizzo e dei limiti della reiterazione della previsione.

Estratto: «2 - Osserva il Collegio che nella sentenza n. 179 del 1999, la Corte costituzionale ha precisato che "... sono al di fuori dello schema ablatorio-espropriativo con le connesse garanzie costituzionali i vincoli che importano una destinazione 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", nel senso di ritenere in tal caso la natura

conformativa e non espropriativa della destinazione a verde, derivandone, dunque, l'esclusione dell'indennizzo e dei limiti della reiterazione della previsione. L'Amministrazione è rimasta inerte. Deve, tuttavia, ritenersi che nell'attuale quadro normativo, l'Amministrazione ha l'obbligo giuridico concludere il procedimento. Nella specie, indipendentemente dalla natura del vincolo, deve affermarsi l'obbligo dell'Amministrazione di provvedere motivatamente sull'istanza della parte, quanto meno ai fini di considerare esattamente la situazione in ragione delle specifiche peculiarità dell'area.»

TAR MOLISE n.166 del 16/04/2012 - Relatore: Massimiliano Balloriani - Presidente: Goffredo Zaccardi

Sintesi: Sono meri vincoli di tipo conformativo quelli che importano destinazioni (nel caso di specie verde privato), anche di contenuto specifico, realizzabili ad iniziativa privata, senza quindi implicare necessariamente espropriazione o interventi ad esclusiva iniziativa pubblica, atteso che tali vincoli non svuotano il contenuto del diritto di proprietà, ma lo limitano solamente.

Estratto: «2.- Il ricorso è infondato, con riferimento alla censura relativa alla destinazione a verde privato. A tal fine, è sufficiente rilevare che l'art. 2 della L. 19 novembre 1968 n. 1187 (secondo cui "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") si riferisce solo alle fattispecie in cui l'amministrazione esercita il proprio potere ablativo, e non ai casi in cui essa, così come consentito in via generale dall'art. 42 Cost., si limita a conformare il contenuto del diritto di proprietà, se pure in tal modo viene diminuito l'utile economico che da un dato terreno si può in astratto trarre; difatti, sono meri vincoli di tipo conformativo quelli che importano destinazioni, anche di contenuto specifico, realizzabili ad iniziativa privata, senza quindi implicare necessariamente espropriazione o interventi ad esclusiva iniziativa pubblica, atteso che tali vincoli non svuotano il contenuto del diritto di proprietà, ma lo limitano solamente. (cfr. Tar Lombardia - Brescia, sentenza 11 giugno 2007 n. 507; Tar Emilia-Romagna Bologna, sentenza 27 gennaio 2004 n. 93).»

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --> VINCOLI URBANISTICI --> PROMISCUI  
--> VERDE PUBBLICO

TAR FRIULI VENEZIA GIULIA n.433 del 13/10/2016 - Relatore: Umberto Zuballi - Presidente: Umberto Zuballi

Sintesi: La destinazione a verde impressa dal piano regolatore che può essere realizzata anche su iniziativa privata, configura un vincolo che non presenta natura espropriativa ma conformativa.

Estratto: «La richiesta subordinata di indennizzo poi non risulta giustificata, trattandosi di mutamento di destinazione avente natura conformativa e non già di espropriazione. Va poi aggiunto che nel caso la destinazione a verde impressa dal piano regolatore può essere realizzata anche su iniziativa privata, per cui il vincolo non presenta natura espropriativa ma conformativa. Inoltre lo stesso ricorrente ad ammettere che il vincolo pur protrattosi per tanti anni lo è stato a titolo diverso in quanto il Comune aveva previsto vari tipi di destinazione pubblica dell'area, l'ultima delle quali - impugnata con il presente ricorso - riguarda una destinazione realizzabile anche a iniziativa privata.»

TAR LAZIO, SEZIONE II QUATER ROMA n.10154 del 11/10/2016 - Relatore: Cecilia Altavista - Presidente: Leonardo Pasanisi

Sintesi: Quanto alla natura del vincolo di verde pubblico, quando è consentita, anche ad iniziativa del proprietario, la realizzazione di opere e strutture intese all'effettivo godimento del verde, è esclusa la configurabilità di uno svuotamento incisivo del contenuto del diritto di proprietà, permanendo l'utilizzabilità dell'area rispetto alla sua destinazione naturale, con la conseguenza che non è ravvisabile alcun vincolo preordinato all'espropriazione ovvero comportante inedificabilità; solo se la concreta disciplina urbanistica posta dallo strumento generale comporta la preclusione pressoché totale di ogni attività edilizia, con conseguente svuotamento sostanziale del diritto di proprietà, se ne può ritenere il carattere espropriativo.

Estratto: «Quanto alla natura del vincolo di verde pubblico, previsto dal p.r.g. del 1972, non può dirsi scaduto in base alla costante interpretazione giurisprudenziale, per cui i vincoli di destinazione urbanistica sono soggetti a decadenza solo se sono preordinati all'espropriazione o comportano l'inedificazione e dunque se svuotano il contenuto del diritto di proprietà incidendo sul godimento del bene, tanto da renderlo inutilizzabile rispetto alla sua destinazione naturale, diminuendone in modo significativo il valore di scambio; invece, la destinazione che permetta attrezzature ricreative o sportive, data dal PRG ad aree di proprietà privata, comporta l'imposizione sulle stesse di un vincolo non espropriativo, bensì soltanto conformativo, funzionale, cioè, all'interesse pubblico generale conseguente alla zonizzazione, che definisce i caratteri generali dell'edificabilità in ciascuna delle zone in cui è suddiviso il territorio comunale (Consiglio di Stato n. 5582 del 2015; 2769 del 2015; TAR Lazio n. 225 del 2015). Infatti, quando è consentita, anche ad iniziativa del proprietario, la realizzazione di opere e strutture intese all'effettivo godimento del verde, è esclusa la configurabilità di uno svuotamento incisivo del contenuto del diritto di proprietà, permanendo la utilizzabilità dell'area rispetto alla sua destinazione naturale, con la conseguenza che non è ravvisabile alcun vincolo preordinato all'espropriazione ovvero comportante inedificabilità (Consiglio di Stato n. 2116 del 2012); solo se la concreta disciplina urbanistica posta dallo strumento generale comporta la preclusione pressoché totale di ogni attività edilizia, con conseguente svuotamento sostanziale del diritto di proprietà, se ne può ritenere il carattere espropriativo (Consiglio di Stato n. 2254 del 2013). Nel caso di specie, l'art. 9 delle n.t.a consente la possibilità di attrezzature per lo sport e la destinazione a parcheggi; si deve, quindi, ritenere tale vincolo di carattere conformativo e non scaduto.»

TAR LAZIO, SEZIONE II TER ROMA n.4519 del 18/04/2016 - Relatore: Mariangela Caminiti -  
Presidente: Giuseppe Rotondo

Sintesi: La giurisprudenza è concorde nel ritenere che la specifica destinazione urbanistica a Verde pubblico e a servizi pubblici locali, laddove sia consentita anche ad iniziativa del privato la realizzazione di opere e strutture volte al godimento del bene, esclude ex se la configurabilità di uno svuotamento incisivo del contenuto del diritto di proprietà, permanendo comunque l'utilizzabilità dell'area rispetto alla sua destinazione naturale, per cui costituisce espressione della potestà pubblica del pianificatore di conformazione dell'uso della proprietà privata alla funzione sociale a questa attribuita dalla Costituzione, avente validità a tempo indeterminato e non soggetto a decadenza, a differenza del vincolo preordinato all'esproprio, che determinando la perdita dell'utilitas propria della proprietà comporta, invece, l'azzeramento del contenuto economico del diritto di proprietà stesso.

Estratto: «Al riguardo, la destinazione impressa all'area di interesse del ricorrente dal NPRG ("Verde pubblico e servizi pubblici di livello locale") sconta, ad avviso del Collegio, un vincolo di natura conformativa e non espropriativa, come invece vorrebbe qualificarlo il ricorrente. Ed invero, la destinazione impressa all'area costituisce non già un vincolo soggetto a decadenza, ai sensi dell'art.2 della legge 19 novembre 1968, n. 1187, bensì espressione della potestà conformativa dell'Amministrazione comunale nell'ambito della sua attività di pianificazione. Si tratta, a ben considerare, di un vincolo di inedificabilità preordinato al mantenimento di determinati equilibri tra insediamenti urbanistici e zone a verde e a servizi pubblici locali che non ha, tuttavia, natura espropriativa, ma unicamente conformativa, in quanto riguarda una generalità di beni (zona assoggettata a verde pubblico e a servizi pubblici locali) e di soggetti (collettività beneficiaria - pluralità indifferenziata di soggetti - del vincolo a verde e a servizi pubblici), con una funzione di salvaguardia dell'ambiente, del paesaggio e della salute pubblica, indipendentemente dalla eventuale instaurazione di procedure espropriative (che non sono contemplate). Per le dette caratteristiche, il suddetto vincolo non può ritenersi soggetto a scadenze temporali. In relazione a ciò, anche la giurisprudenza è concorde nel ritenere che la specifica destinazione urbanistica a Verde pubblico e a servizi pubblici locali, laddove sia consentita anche ad iniziativa del privato la realizzazione di opere e strutture volte al godimento del bene – come nella specie ammesso dalle NTA del NPRG - esclude ex se la configurabilità di uno svuotamento incisivo del contenuto del diritto di proprietà, permanendo comunque la utilizzabilità dell'area rispetto alla sua destinazione naturale, per cui costituisce espressione della potestà pubblica del pianificatore di conformazione dell'uso della proprietà privata alla funzione sociale a questa attribuita dalla Costituzione, avente validità a tempo indeterminato e non soggetto a decadenza, a differenza del vincolo preordinato all'esproprio, che determinando la perdita dell'utilitas propria della proprietà comporta, invece, l'azzeramento del contenuto economico del diritto di proprietà stesso (cfr. ex multis, Cons. Stato, sez. IV, 30 luglio 2012, n. 4321; idem, 6 giugno 2013, n. 2432; idem, 6 ottobre 2014, n. 4976; idem, 16 giugno 2015, n. 2995; idem 23 giugno 2015, n.3157; idem, 9 febbraio 2016, n.532; Tar Lazio, Roma, II bis, n. 8237/2012).»

TAR PUGLIA, SEZIONE III BARI n.167 del 11/02/2016 - Relatore: Viviana Lenzi - Presidente: Desireè Zonno

Sintesi: Ha natura conformativa la destinazione a verde relativamente alla quale le N.T.A. consentono l'intervento diretto dei privati, ancorché tramite apposita convenzione con il Comune, nella realizzazione e gestione delle relative attrezzature.

Estratto: «Preliminarmente si osserva che il ricorrente non contesta espressamente che l'area oggetto di intervento ricada in zona destinata a standards ex art. 3 D.M., focalizzando il motivo di ricorso sull'assunto che "quand'anche le aree in questione rientrassero come destinazione negli standards inderogabili .." (così ultimo capoverso a pag. 8 del ricorso) i vincoli (espropriativi) sarebbero ormai decaduti. A parte la genericità di un rilievo formulato nei termini innanzi riportati, giova rammentare in punto di diritto che "sono conformativi e al di fuori dello schema ablatorio - espropriativo (non comportano indennizzo, non decadono al quinquennio, non sussiste un dovere di ritipizzazione ) i vincoli che importano una destinazione (anche di contenuto specifico) realizzabile ad iniziativa privata, o promiscua pubblico - privato, che non comportano necessariamente espropriazione o interventi ad esclusiva iniziativa pubblica e quindi siano attuabili anche dal soggetto privato, senza ablazione del bene" (Consiglio di Stato, sez. 4, sent. 26/8/14 n. 4287). Con specifico riferimento alla destinazione a verde, "la giurisprudenza che si è formata, a seguito della pronuncia della Corte costituzionale 20.5.1999 n. 179, è concorde nell'affermare che, quando le n.t.a. consentono l'intervento diretto dei privati nella realizzazione di attrezzature sportive o del verde, le relative disposizioni hanno natura tipicamente conformativa (cfr. Cons. Stato sez. 4, 13/7/2011 n. 4242; idem sez. 4, 19/1/2012 n. 244; idem sez. 4, 30/7/2012 n. 4319)" - così, da ultimo, T.A.R. Molise, sez. 1, sent. 13/2/15 n. 50. La natura conformativa e non espropriativa del vincolo trova riscontro, nella fattispecie in esame, nella previsione contenuta nell'art. 19 delle N.T.A. (espressamente richiamato dal certificato di destinazione urbanistica) secondo cui "la realizzazione e la gestione del verde pubblico e delle relative attrezzature potrà essere affidata a privati tramite apposita convenzione con il Comune".»

TAR CAMPANIA, SEZIONE VIII NAPOLI n.5709 del 09/12/2015 - Relatore: Olindo Di Popolo - Presidente: Ferdinando Minichini

Sintesi: La limitazione all'esercizio del ius aedificandi, riveniente dalla destinazione a verde, non configura, di per sé, l'imposizione di un vincolo sostanziale ed uno svuotamento incisivo del diritto di proprietà, costituzionalmente garantito, tale da rendere il suolo inutilizzabile rispetto alla sua naturale vocazione ovvero da diminuirne significativamente il valore di scambio: non inibisce, cioè, necessariamente in radice il godimento del bene da parte del proprietario, ma può circoscriverne soltanto le modalità esplicative, attuabili anche ad iniziativa del medesimo proprietario, purché in conformità alla predetta destinazione a verde.

Estratto: «9. Neppure è fondatamente sostenibile che il vincolo gravante sul fondo in proprietà della IP Service non rivestirebbe carattere conformativo, bensì espropriativo, così da risultare decaduto in forza dell'art. 38 della l. r. Campania n. 16/2004. La destinazione a "verde pubblico, gioco e sport" contemplata art. 38, comma 1, lett. c, delle n.t.a. del p.r.g. di

Santa Maria Capua Vetere non comporta, infatti, un totale svuotamento del diritto di proprietà a carico dei titolari delle aree ad essa assoggettate, ma, semmai, ne limita e, quindi, ne conforma l'esercizio, prescrivendo, tra l'altro, l'allestimento di "campi ed attrezzature per lo sport dilettantistico o professionale, anche di carattere privato, purché convenzionato col Comune", quale, appunto, il "parco urbano con piscina" realizzabile anche ad iniziativa privata nella zona de qua. In argomento, Corte cost., 20 maggio 1999, n. 179 ha chiarito che: "sono al di fuori dello schema ablatorio-espropriativo ... 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 programmatoria 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. Si fa riferimento, ad esempio, ai parcheggi, 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; in breve, a tutte quelle iniziative suscettibili di operare in libero regime di economia di mercato". Nello stesso senso, Cons. Stato, sez. IV, 22 giugno 2011, n. 3797 ha statuito che: "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 ... ciò, in quanto la disciplina urbanistica che ammette la realizzazione di interventi edilizi da parte di privati, seppur conformati dal perseguimento del peculiare interesse pubblico che ha determinato il vincolo, non si risolve in una sostanziale espropriazione, ma solo in una limitazione, conforme ai principi che presiedono al corretto ed ordinario esercizio del potere pianificatorio, dell'attività edilizia realizzabile sul terreno. 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 l. n. 1150/1942". La destinazione ad attrezzature ricreative, sportive, a verde pubblico, ecc. data dal piano regolatore ad aree di proprietà privata, non comporta, dunque, l'imposizione sulle stesse di un vincolo espropriativo, ma solo di un vincolo conformativo, che è funzionale all'interesse pubblico generale conseguente alla zonizzazione, effettuata dallo strumento urbanistico, che definisce i caratteri generali dell'edificabilità in ciascuna delle zone in cui è suddiviso il territorio comunale (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 3 dicembre 2010, n. 8531; 9 gennaio 2012, n. 244). Gli indirizzi giurisprudenziali sopra richiamati sono, peraltro, invalsi anche presso questa Sezione, dove si è ribadito che le destinazioni a parco urbano, a parcheggio e a viabilità non comportano automaticamente l'ablazione dei suoli ed ammettono, anzi, chiaramente la realizzazione, anche da parte di privati in regime di economia di mercato, delle relative attrezzature destinate all'uso pubblico (cfr. TAR Campania, Napoli, sez. VIII, 12 gennaio 2012, n. 101). E, più in generale, si è affermato che la destinazione di un'area a verde, operata dalle previsioni dello strumento urbanistico generale, non riveste, in via di principio, natura di



vincolo espropriativo o assimilabile, ma costituisce espressione del potere conformativo dell'autorità pianificatrice, cosicché non soggiace alla decadenza per inutile decorso del previsto termine quinquennale (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 23 dicembre 2010, n. 9372; 13 luglio 2011, n. 4242; 18 maggio 2012, n. 2919; TAR Campania, Napoli, sez. VIII, 10 gennaio 2013, n. 239). Ed invero, la limitazione all'esercizio del ius aedificandi, riveniente dalla destinazione a verde, non configura, di per sé, l'imposizione di un vincolo sostanziale ed uno svuotamento incisivo del diritto di proprietà, costituzionalmente garantito, tale da rendere il suolo inutilizzabile rispetto alla sua naturale vocazione ovvero da diminuirne significativamente il valore di scambio: non inibisce, cioè, necessariamente in radice il godimento del bene da parte del proprietario, ma può circoscriverne soltanto le modalità esplicative, attuabili anche ad iniziativa del medesimo proprietario, purché in conformità alla predetta destinazione a verde (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 19 marzo 2008, n. 1201; sez. V, 13 aprile 2012, n. 2116; TAR Trentino Alto Adige, Trento, 8 gennaio 2009, n. 2; TAR Abruzzo, Pescara, 12 gennaio 2009, n. 26; TAR Lazio, Roma, sez. II, 1° marzo 2010, n. 3176; 5 luglio 2011, n. 5889; TAR Campania, Napoli, sez. VIII, 10 gennaio 2013, n. 239).»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE III CIVILE n.19236 del 29/09/2015 - Relatore: Lina Rubino - Presidente: Antonio Segreto

Sintesi: L'esclusione della prelazione agraria per le aree destinate alla formazione di spazi di uso pubblico (cosiddetto "verde pubblico"), si fonda sulla scelta di destinare stabilmente tali aree alla funzione di destinare un migliore assetto del territorio urbano e migliori condizioni di vivibilità per la popolazione residente nel centro urbano, attraverso la creazione di parchi, giardini, viali alberati e simili strutture, e quindi realizzano un interesse generale ritenuto prioritario rispetto all'esigenza di tutelare e rafforzare la coltivazione agricola.

Estratto: «La disciplina sulla prelazione agraria, derogatoria rispetto al principio cardine dell'autonomia privata, si giustifica in una prospettiva di incentivazione e consolidamento dell'attività agricola, che non fa venir meno l'esigenza di evitare che, attraverso questo strumento, possano essere realizzati intenti speculativi o che comunque non corrispondano agli interessi perseguiti, né alla funzione sociale sottesa alla tutela dell'attività agricola. In quest'ottica, della L. n. 590 del 1965, art. 8, comma 2, esclude la possibilità della prelazione agraria in tutti i casi in cui i terreni su cui si vorrebbe esercitare la prelazione siano destinati in base ai piani regolatori, anche se non ancora approvati, ad utilizzazione edilizia, industriale o turistica: la previsione di una destinazione non agricola, ancorché futura, è contrastante con la garanzia di continuità dello svolgimento della attività agricola e pertanto priva di giustificazione quella cospicua limitazione dell'autonomia privata in cui si traduce la prelazione agraria. La giurisprudenza della Corte è costante nell'escludere dalla prelazione non solo le aree a destinazione edificatoria, ma tutte quelle aree che siano sottratte alla destinazione agricola, e in particolare anche quelle destinate a verde pubblico. Si possono ricordare, tra le altre, la sentenza n. 4797 del 2006, con la quale si è affermato che "Ai fini della operatività del disposto della L. n. 590 del 1965, art. 8, comma 2, - che esclude la prelazione a favore dell'affittuario coltivatore diretto allorché il fondo oggetto dell'alienazione sia destinato ad utilizzazione edilizia, industriale o turistica sulla base di piani regolatori o di altri strumenti di pianificazione urbanistica - non è necessaria la certezza di uno sfruttamento del terreno diverso da quello agricolo, essendo invece sufficiente la