

VINCOLI URBANISTICI

rassegna
 di giurisprudenza
 2016-2020

edilizia urbanistica

VINCOLI URBANISTICI

rassegna di giurisprudenza
2016-2020

Abstract: la presente opera è una raccolta, ordinata in una classificazione tematica, di sintesi ed estratti giurisprudenziali in materia di VINCOLI URBANISTICI E LEGALI, tratti da pronunce recensite dalle riviste telematiche di Exeo.it, appartenenti agli anni 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020.

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 © 2020 Exeo S.r.l. Tutti i diritti riservati. Le sintesi, quando costituiscono una rielaborazione originale 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 sintesi 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. Licenza d'uso: **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: agosto 2020 - collana: OSSERVATORIO DI GIURISPRUDENZA, a cura di Paolo Loro - materia: edilizia, urbanistica - tipologia: repertori - formato: digitale, pdf - dimensione: A4 - ISBN: 978-88-6907-289-5 - codice: JRE161 - nic: 369 - 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..

TAR CAMPANIA, SEZIONE II NAPOLI n.2526 del 22/06/2020 - Relatore: Carlo Dell'Olio -
Presidente: Paolo Corciulo

Sintesi: Il regime di salvaguardia diviso dall'art. 9 del d.P.R. n. 380/2001 (richiamato dall'art. 9, comma 3, del d.P.R. n. 327/2001) non risulta collegato ad alcun limite temporale di efficacia, anche in caso di protratta inerzia nel provvedere alla riclassificazione.

Estratto: «3. Con una seconda censura, i ricorrenti propugnano la riespansione dello jus aedificandi e del regime ordinario a fronte dell'inerzia dell'amministrazione comunale nel provvedere a riclassificare urbanisticamente la porzione di terreno con vincolo decaduto, sostenendo che trascorso un considerevole lasso di tempo (nella specie oltre vent'anni) tale area cesserebbe il suo assoggettamento alla disciplina delle zone bianche, le quali si tipicizzano per il carattere di breve temporaneità e "per le quali si giustifica un regime restrittivo solo in considerazione di salvaguardia del territorio da una edificazione non organizzata". La tesi non merita condivisione poiché priva di convincente appiglio giuridico, non risultando collegato il regime di salvaguardia diviso dall'art. 9 del d.P.R. n. 380/2001 (richiamato dall'art. 9, comma 3, del d.P.R. n. 327/2001) ad alcun limite temporale di efficacia, anche in caso di protratta inerzia nel provvedere alla riclassificazione. 3.1 Beninteso, ciò non implica che l'amministrazione comunale non sia tenuta, anche a prescindere dall'impulso della parte privata, ad avviare tempestivamente il procedimento finalizzato alla riqualificazione dell'area mediante una specifica ed appropriata destinazione urbanistica, con la conseguenza che un prolungato soprassedere in tal senso ben potrebbe dar luogo all'attivazione dei consueti rimedi avverso il silenzio (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 12 marzo 2010 n. 1461; TAR Campania Napoli, Sez. II, 17 ottobre 2016 n. 4729).»

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

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.2144 del 27/03/2020 - Relatore: Giuseppa Carluccio -
Presidente: Luigi Maruotti

Sintesi: Quando il vincolo preordinato all'esproprio decade, in attesa della ulteriore pianificazione trova applicazione la disciplina di salvaguardia dettata dall'art. 9 del d.P.R. n. 380 del 2001, che costituisce il ragionevole "punto di equilibrio" tra gli interessi pubblici da soddisfare e le eventuali iniziative dei soggetti privati.

Estratto: «13. Anche i motivi quarto e quinto sono infondati. Gli appellanti rilevano, a ragione, che non si può – come ha fatto il primo giudice – delimitare l'ambito del giudizio risarcitorio ai danni che sono conseguenza del silenzio serbato dall'amministrazione sull'istanza del 2009 e poi attribuire rilevanza causale rilevante nell'interruzione della causalità al comportamento inerte dei proprietari dal 1990 al 2009, ai sensi dell'art. 1227,

secondo comma c.c. Infatti, i proprietari si sono doluti della assenza della destinazione urbanistica dei loro beni quando è sorto un loro interesse concreto ad un utilizzo degli stessi: rileva la loro domanda di risarcimento del danno richiesto per le possibilità di utilizzo delle aree riferite a periodi successivi all'istanza di ripianificazione. 13.1. Tuttavia, secondo il Collegio, non può ravvisarsi il nesso di causalità per altre essenziali ragioni, già sopra richiamate. Costituiscono principi consolidati della giurisprudenza di questo Consiglio quelli secondo cui: a) la decadenza dei vincoli preordinati all'esproprio, per il decorso del termine quinquennale di cui all'articolo 2, comma 1, della legge 19 novembre 1968 n. 1167 (poi abrogato dal testo unico sugli espropri), decorrente dall'approvazione del piano regolatore generale, obbliga il Comune a procedere alla nuova pianificazione dell'area rimasta priva di disciplina urbanistica (ex multis, Cons. Stato, Sez. IV, n. 6415 del 2001), come è stato poi previsto espressamente dall'art. 9 del testo unico n. 327 del 2001; b) al Comune spetta la scelta della nuova destinazione, nell'esercizio dell'ampia discrezionalità, che non richiede altra motivazione, quanto alle singole destinazioni di zona, oltre quella che si può dedurre dai criteri tecnico-urbanistici posti alla base del piano; tale obbligo è soddisfatto sia attraverso una variante specifica sia attraverso una variante generale, che sono gli strumenti che consentono all'amministrazione comunale di verificare la persistente compatibilità delle destinazioni già impresse ad aree situate nelle aree più diverse del territorio comunale rispetto ai principi informativi della vigente disciplina di piano regolatore e alle nuove esigenze di pubblico interesse (ex multis, Cons. Stato, Sez. IV, n. 3999 del 2002; sez. IV, n. 4076 del 2000); c) in mancanza di pianificazione, come ha correttamente evidenziato la sentenza impugnata, il privato non vanta alcun diritto rispetto ad una determinata destinazione urbanistica dell'area, bensì una mera aspettativa, che come tale, non può fondare alcuna pretesa risarcitoria; d) quando il vincolo preordinato all'esproprio decade, in attesa della ulteriore pianificazione trova applicazione la disciplina di salvaguardia dettata dall'art. 9 del d.P.R. n. 380 del 2001 (ex multis, Cons. Stato, Sez. IV, n. 5670 del 2017, n. 5307 del 2012) che costituisce il ragionevole 'punto di equilibrio' tra gli interessi pubblici da soddisfare e le eventuali iniziative dei soggetti privati.»

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

TAR PUGLIA, SEZIONE II BARI n.1053 del 19/07/2019 - Relatore: Lorenzo Ieva - Presidente: Giuseppina Adamo

Sintesi: I limiti di edificabilità riconducibili alle "zone bianche" hanno per loro natura carattere provvisorio e che è preciso obbligo dell'amministrazione di colmare prontamente ogni lacuna verificatasi nell'ambito della pianificazione urbanistica, dettando per tali zone una nuova disciplina urbanistica.

Estratto: «Dunque, il vincolo posto dal Comune sul bene immobile in questione in proprietà di privati – per espressa qualificazione data dagli atti del Comune – è di tipo espropriativo (e

giammai conformativo), funzionale alla realizzazione di un'opera pubblica, che in effetti è stata realizzata, residuando poi una porzione, che è rimasta non espropriata e non utilizzata a fini di pubblica utilità.4.2.- In secundis, va detto che più volte la giurisprudenza amministrativa ha affermato che i limiti di edificabilità riconducibili alle "zone bianche" hanno per loro natura carattere provvisorio e che è preciso obbligo dell'amministrazione di colmare prontamente ogni lacuna verificatasi nell'ambito della pianificazione urbanistica, dettando per tali zone una nuova disciplina urbanistica (T.A.R. Puglia, sez. I, 6 maggio 2008 n. 1079; T.A.R. Puglia, sez. Lecce, sez. I, 10 giugno 2011 n. 1040).Peraltro, a ragione un siffatto obbligo non richiede l'indefettibile iniziativa di parte, ma va ricondotto al novero degli adempimenti attivabili d'ufficio (Cons. St., sez. V, 28 dicembre 2007 n. 6741), in quanto risponde al pubblico e generale interesse la definizione di un razionale e ordinato assetto del territorio.Va però precisato che vi sono due tipologie di "zone bianche": quelle ab origine e quelle successive.4.2.1.- Le zone biancheab origine sono quelle non considerate dal P.R.G. (o P.U.G.), per scelta pianificatoria iniziale, diretta ed espressa, che rimanda al futuro ogni più precisa determinazione, benché l'art. 7, comma 1, legge 17 agosto 1942 n. 1150 preveda che il piano regolatore generale debba considerare la totalità del territorio comunale. Sono invero note nella prassi, soprattutto ma non solo con riferimento alle pianificazioni degli anni Sessanta e Settanta, e possono riguardare territori molto vasti, o a particolare conformazione orografica, o altre situazioni motivatamente considerate.In tal caso non v'è un dovere da parte del Comune di procedere alla tipizzazione edilizia in tempi predefiniti, applicandosi la regola prevista, di cui all'art. 9 del d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, recante il "Testo unico in materia edilizia" (già art. 4, ultimo comma, legge 28 gennaio 1977 n. 10), che prevede una limitata utilizzabilità a fini edificatori (T.A.R. Abruzzo, sez. Pescara, sez. I, 6 ottobre 2009 n. 580; Cons. St., sez. IV, 28 giugno 2005 n. 3437).4.2.2.- Le zone bianchesuccessive, invece, sono quelle che, già considerate dal P.R.G. (o P.U.G.) nella scelta pianificatoria come zone sulle quali gravi l'imposizione del vincolo espropriativo, a seguito della parziale attuazione o della scadenza del periodo temporale di validità del vincolo, hanno perso una siffatta connotazione (T.A.R. Puglia, sez. III, 7 dicembre 2011 n. 1861).La giurisprudenza (T.A.R. Puglia, sez. III, 7 marzo 2013 n. 346; Cons. St., sez. V, 28 dicembre 2007 n. 6741) ha chiarito che la cessazione di efficacia di un piano attuativo, in tutto o in parte non eseguito, non rende l'area interessata priva di alcuna disciplina urbanistica, bensì detta area diviene soggetta ex nunc alle prescrizioni provvisorie (e restrittive per il privato), di cui all'art. 9 del d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380.In sostanza, l'area soggetta a un vincolo espropriativo oramai decaduto (zona bianca successiva) va interinalmente, fino alla nuova c.d. ritipizzazione, ad opera di variante urbanistica, considerata come un'area non pianificata (zona bianca ab origine).Difatti, la decadenza del vincolo imposto sull'area del privato ha carattere espropriativo e comporta il venir meno della disciplina urbanistica concernente le aree interessate e l'applicazione temporanea della disciplina delle c.d. zone bianche (T.A.R. Puglia, sez. III, 7 dicembre 2011 n. 1861).Per cui, medio tempore, il Comune non è esentato dall'obbligo di provvedere a dettare una nuova disciplina urbanistica, mediante spesso una variante specifica, oppure anche una variante generale (T.A.R. Puglia, sez. III, 10 dicembre 2014 n. 1514; T.A.R. Puglia, sez. III, 7 marzo 2013 n. 346).»

TAR SICILIA, SEZIONE II CATANIA n.2734 del 25/10/2016 - Relatore: Daniele Burzichelli - Presidente: Francesco Brugaletta

Sintesi: La scadenza del vincolo del Piano Regolatore Generale determina la provvisoria applicazione, all'area interessata, della disciplina edificatoria di cui all'art. 4, ottavo comma, della legge n. 10/1977 (che comporta una quasi assoluta inedificabilità), restando fermo l'obbligo, gravante sull'Amministrazione locale di attribuire all'area una nuova destinazione urbanistica.

Estratto: «Come affermato nella decisione indicata dai ricorrenti (sul punto, cfr. anche Cass. Civ., Sez. n. 8384/2008, T.A.R. di Catania, Sez. I, n. 984/2007, T.A.R. di Torino, Sez., n. 30/2004, T.A.R. di Napoli, Sez. IV, n. 13372/2993 e Consiglio di Stato, Sez. V, n. 5675/2003), la scadenza del vincolo del Piano Regolatore Generale determina la provvisoria applicazione, all'area interessata, della disciplina edificatoria di cui all'art. 4, ottavo comma, della legge n. 10/1977 (che comporta una quasi assoluta inedificabilità), restando fermo l'obbligo, gravante sull'Amministrazione locale di attribuire all'area una nuova destinazione urbanistica. Il ricorso, pertanto, va accolto, ordinandosi, per l'effetto, al Comune di Palagonia di attribuire una nuova disciplina edificatoria all'area in questione nel termine di giorni trenta decorrente dalla comunicazione in via amministrativa della presente decisione, ovvero dalla sua notifica su istanza di parte se anteriore.»

TAR CAMPANIA, SEZIONE VIII NAPOLI n.4462 del 28/09/2016 - Relatore: Rosalba Giansante - Presidente: Italo Caso

Sintesi: Una volta decaduto un vincolo urbanistico per inutile decorso del quinquennio di efficacia previsto dall'art. 9 del DPR 327/2001, il Comune è tenuto ad integrare sul punto il piano urbanistico, dato che la disciplina legislativamente prevista circa i limiti di edificabilità in caso di decadenza siffatta (art. 9 del d.p.r. 6 giugno 2001 n. 380), è per sua natura provvisoria, in quanto tende a supplire a un'inerzia dell'ente locale in proposito.

Estratto: «Chiarita la natura espropriativa dei vincoli impressi sull'area per cui è causa, nella medesima relazione illustrativa il Comune resistente ha altresì rappresentato che "Sulla base degli studi urbanistici in corso di esecuzione si deciderà della nuova destinazione urbanistica dell'area contraddistinta dalle p.lle 100" - 109 - "e 327 del foglio 3 di Frasso Telesino". Per giurisprudenza pacifica, la decadenza dei vincoli comporta il venir meno della disciplina urbanistica concernente le predette aree 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. Tuttavia una volta decaduto un vincolo urbanistico per inutile decorso del quinquennio di efficacia previsto dal suddetto art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 il Comune è tenuto ad integrare sul punto il piano urbanistico, dato che la disciplina legislativamente prevista circa i limiti di edificabilità in caso di decadenza siffatta (art. 9 del d.p.r. 6 giugno 2001 n. 380) è per sua natura provvisoria, in quanto tende a supplire a un'inerzia dell'ente locale in proposito (cfr. TAR Napoli, sez. VIII, 4 settembre 2015, n. 4335 e n. 4340, 16 luglio 2009 n. 3979).»

TAR CAMPANIA, SEZIONE VIII NAPOLI n.2306 del 05/05/2016 - Relatore: Rosalba Giansante - Presidente: Michelangelo Maria Liguori

Sintesi: Se è pur vero che a seguito del decorso del termine di cinque anni dall'imposizione di un vincolo dello strumento urbanistico preordinato all'espropriazione, l'area interessata non è priva di disciplina urbanistica ma risulta soggetta alle prescrizioni di cui nell'art. 9 del d.p.r. n. 380 del 2001, come previsto dal comma 3 del citato art. 9 del d.p.r. n. 327 del 2001, come prima dall'art. 4, ultimo comma, della legge n. 10 del 1977, il Comune è comunque tenuto ad integrare sul punto il piano urbanistico, dato che la disciplina legislativamente prevista circa i limiti di edificabilità in caso di decadenza siffatta è per sua natura provvisoria, in quanto tende a supplire a un'inerzia dell'ente locale in proposito.

Estratto: «Il ricorso fondato e, come tale, va accolto. Coglie nel segno la censura con la quale parte ricorrente lamenta l'illegittimità del provvedimento impugnato per motivazione insufficiente ed incongrua. Nel provvedimento impugnato, il Comune di Marcianise ha conclusivamente rappresentato che "il lotto di terreno in questione, ricadente all'interno del perimetro della Zona Omogenea B2/r, è compreso in un'area classificata: ZONA OMOGENEA F1- "Territorio destinato, secondo le indicazioni di zonizzazione, alla costruzione di attrezzature scolastiche (Scuole dell'Obbligo di progetto), secondo progetti conformi alle vigenti disposizioni in materia di edilizia scolastica, indice di fabbricabilità massima 1 mc/mq." dalla Variante al Piano Regolatore Generale di questo Comune approvata come sopra: Ancora, le zone omogenee B1 e B2 del vigente PRG Comunale, ivi compreso le aree classificate Zona Omogenea F1 — in esse ricadenti, sono comprese nello "Strumento per l'Apparato Distributivo —SIAD-", predisposto da questo Comune ai sensi dell'art. 13 della Legge Regionale Campania N. 1 del 07/01/2000", approvato con Delibera di Consiglio Comunale N. 64 del 19/09/2003 costituente "Adeguamento" del vigente P.R.G. Comunale giusta Delibera di G. C. di questo Comune N. 414 del 01/08/2003, ed approvato dalla Regione Campania con visto di conformità; In dette zone omogenee sono consentiti, previo applicazione della Normativa del 5/AD approvata: Insediamenti Commerciali di Tipo: EV- con superficie max di vendita mq. 250; M1- con superficie max di vendita mq. 900. Allo stato, pertanto, il lotto di terreno oggetto, già assoggettato a vincolo espropriativo come riportato in variante al PRG comunale, approvata nell'anno 1983 e nell'anno 1996, secondo la normativa del SIAD comunale è edificabile ai fini di insediamenti commerciali di tipo EV, con superficie max di vendita mq. 250, ed M1 - con superficie max di vendita mq. 900.- Quanto sopra in riscontro a quanto richiesto e significando che nessun obbligo incombe a questo Comune per il riesame della destinazione urbanistica del terreno in questione". Al riguardo, come espressamente rappresentato nel provvedimento impugnato sopra richiamato, il terreno di proprietà dei ricorrenti, censito in catasto al foglio n. 11, particella n. 1514, seppure ricadente all'interno della più vasta zona omogenea B2/r, è ricompreso nella zona omogenea F1 destinata alla costruzione di attrezzature scolastiche. È pacifico in atti, poiché espressamente rappresentato nel medesimo provvedimento, che tale zona, proprio in quanto destinata ad attrezzature scolastiche, è stata assoggettata a vincolo espropriativo, e ciò specificatamente con la Variante al P.R.G. adottata dal Comune di Marcianise con delibera di C.C. n. 385 del 20 giugno 1977, approvata con decreto del Presidente della Giunta Regionale della Campania n. 3614 del 28 aprile 1983. Tale vincolo è stato successivamente reiterato con variante adottata con delibera di C.C. n. 22 del 5 maggio 1992 (e successive delibere di chiarimenti), approvata con decreto del Presidente dell'Amministrazione Provinciale di Caserta n. 1371 del 10 settembre 1996. Il suddetto vincolo, dal 1996, non è stato però reiterato, per cui deve ritenersi decaduto per inutile decorso del quinquennio di

efficacia previsto dall'art. 9 del d.p.r. n. 327 del 2001, come prima dall'art. 2, comma 1, della L. 19 novembre 1968 n. 1187. Il Collegio deve rilevare che, se è pur vero che, come prospettato dal Comune resistente, a seguito del decorso del termine di cinque anni dall'imposizione di un vincolo dello strumento urbanistico preordinato all'espropriazione, l'area interessata non è priva di disciplina urbanistica ma risulta soggetta alle prescrizioni di cui nell'art. 9 del d.p.r. n. 380 del 2001, come previsto dal comma 3 del citato art. 9 del d.p.r. n. 327 del 2001, come prima dall'art. 4, ultimo comma, della legge n. 10 del 1977, il Comune è comunque tenuto ad integrare sul punto il piano urbanistico, dato che la disciplina legislativamente prevista circa i limiti di edificabilità in caso di decadenza siffatta è per sua natura provvisoria, in quanto tende a supplire a un'inerzia dell'ente locale in proposito (cfr. TAR Napoli, Sez. VIII, 4 settembre 2015, n. 4335, 16 luglio 2009 n. 3979, Sez. I. n. 115-2001). Alla luce di quanto sopra, pertanto, il Comune con il provvedimento impugnato ha illegittimamente rappresentato che su di esso non incombe nessun obbligo per il riesame della destinazione urbanistica del terreno per cui è causa.»

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

Sintesi: La situazione d'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.

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 *ratione 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).»

TAR SARDEGNA, SEZIONE II n.228 del 08/03/2016 - Relatore: Tito Aru - Presidente: Francesco Scano

Sintesi: L'area interessata dall'atto impositivo di un vincolo espropriativo non più efficace, risulta sprovvista di regolamentazione urbanistica, essendo stata abrogata la disciplina preesistente ed essendo divenuta inefficace quella sopravvenuta. È incontrovertibile, peraltro, che i limiti di edificabilità riconducibili alle zone bianche hanno per loro natura carattere provvisorio.

Estratto: «Può quindi passarsi alla stima del valore di detti immobili. In relazione a tale aspetto la consulenza d'ufficio non appare correttamente impostata ai fini dell'accertamento della potenzialità edificatoria dei lotti sulla cui base il CTU, applicando il criterio del valore di trasformazione, ha quantificato il valore delle aree. In base al certificato di destinazione urbanistica allegato, infatti, risulta che in forza del Programma di Fabbricazione, vigente, approvato con D.A. n. 170 del 20 febbraio 1985, i terreni in questione ricadono in zona B3 e sono qualificati "strada di piano". Orbene, contrariamente a quanto ritenuto dalla difesa dell'amministrazione, il vincolo che in forza dell'atto di pianificazione grava sui lotti dei ricorrenti non ha natura meramente conformativa della proprietà privata, espressione del potere pianificatorio finalizzato alla c.d. zonizzazione del territorio comunale. Tale vincolo, in quanto relativo ad aree private specificamente destinate alla viabilità pubblica ha, invero,

proprietà, come i vincoli di destinazione imposti dal piano regolatore per attrezzature e servizi realizzabili ad esclusiva iniziativa pubblica” (T.A.R. Puglia, Lecce, III, 15 gennaio 2014, n. 113);- “la verifica della natura del vincolo deve essere fatta avendo riguardo alla concreta disciplina contenuta negli strumenti urbanistici, in quanto, laddove sia consentita, anche ad iniziativa del privato, l’edificazione del suolo e la realizzazione di opere e strutture volte al godimento del bene, il diritto dominicale non potrà dirsi del tutto svuotato di contenuto, rimanendo salva l’utilizzabilità dell’ area rispetto alla sua naturale destinazione (T.a.r Puglia, Lecce, I, 12 maggio 2011, n. 832)”, con conseguente natura conformativa del vincolo (T.A.R. Puglia, Lecce, III, 12 febbraio 2014, n. 416).Nella specie, le norme urbanistiche citate stabiliscono che solo l’Ente interessato (Ente Fiera) potrà procedere alla lottizzazione dell’intera insula, così escludendo la possibilità di iniziativa in capo alla parte ricorrente.Risulta quindi evidente che tale tipo di vincolo si pone a pieno titolo all’interno dello schema ablatorio-espropriativo, assumendo, quindi, natura espropriativa, in quanto comportante un obiettivo svuotamento del diritto proprietario stante l’impossibilità di esercitare il c.d. ius aedificandi.Né risulta rilevante la tesi espressa dalla difesa civica in favore della natura privatistica dell’Ente Fiera, atteso che l’Ente Fiera del Comune di Francavilla Fontana risulta il solo e unico destinatario dell’attività edificatoria prevista nel citato art.31 delle N.T.A., sicché la questione della sua natura giuridica non sposta i termini della questione, rimanendo comunque escluso che i ricorrenti possano compiere attività edificatorie di sorta.»

VINCOLI ED EDIFICABILITÀ --> VINCOLI URBANISTICI E LEGALI --> ESPROPRIATIVI E CONFORMATIVI --> ESPROPRIATIVI --> VERDE PUBBLICO

TAR SICILIA, SEZIONE III PALERMO n.1293 del 26/06/2020 - Relatore: Maria Cappellano - Presidente: Maria Cristina Quiligotti

Sintesi: Rispetto alla generale destinazione a verde pubblico di un’area della cui natura conformativa non si dubita, ove la destinazione a verde non sia finalizzata a temperare il carico urbanistico della zona al fine di un ordinato sviluppo del territorio, ma a diventare pertinenza dell’opera pubblica, non si tratta di destinazione a verde nel senso urbanistico (ossia di una zona priva di potenzialità edificatoria, ma non necessariamente implementante della vegetazione), ma di un vincolo di realizzazione di un giardino ornamentale (compatibile anche con altre destinazioni urbanistiche). La disciplina sostanziale, pertanto, sottrae l’area in questione alla naturale vocazione edificatoria in quanto la natura pubblica, quale specificamente indicata, implica la destinazione all’uso collettivo di tale area.

Estratto: «C. – Deve, pertanto, essere esaminata la disciplina contenuta nelle NTA al fine di stabilire se il vincolo in questione abbia o meno natura conformativa.Sotto tale specifico profilo, deve premettersi che, al fine di stabilire la natura, conformativa o espropriativa, di un vincolo, va attentamente vagliato se le NTA abbiano previsto la realizzazione dell’opera da parte del privato; e se, una volta indicata tale possibilità, lo stesso possa porre l’opus sul

mercato e sfruttarlo economicamente: solo in tale caso, infatti, si può affermare che non vi sia uno svuotamento del diritto di proprietà. Diversamente, qualora dell'opera realizzata, comunque destinata ad una pubblica utilizzazione, l'unico esclusivo fruitore sia l'ente pubblico, allora si ha un sostanziale svuotamento del contenuto economico del diritto di proprietà, con relativa configurazione del vincolo come di natura sostanzialmente espropriativa. In base a tali coordinate ermeneutiche, può a questo punto procedersi all'esame del ricorso, il quale è fondato nei sensi appresso precisati. Sono fondati, in particolare, entrambi i motivi, i quali possono essere esaminati congiuntamente. I vincoli espropriativi imposti dallo strumento urbanistico su beni determinati hanno per legge durata limitata: in linea generale, cinque anni, alla scadenza dei quali, se non è intervenuta la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera prevista, il vincolo preordinato all'esproprio decade (art. 9 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327). Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, che trova le sue radici nelle statuizioni dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 7 del 2 aprile 1984 e n. 12 dell'11 giugno 1984, al quale anche questo Tribunale ha da tempo aderito, la decadenza dei vincoli urbanistici preordinati all'esproprio 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 ad esaminarla e a dotare l'area di disciplina urbanistica. In base a tali principi, deve rilevarsi nel caso di specie che, per quanto attiene alla porzione di area destinata a "viabilità di progetto", il vincolo presenta senz'altro natura espropriativa: tale destinazione è incompatibile con la permanenza del fondo in proprietà privata poiché, per sua intrinseca natura, la strada è destinata a una pubblica utilizzazione. D'altro canto, il Comune non ha contestato tale qualificazione, quanto piuttosto ha rappresentato che era in corso di definizione la procedura per l'affidamento dell'incarico per la revisione del P.R.G.. E, su tale parte di motivazione del diniego si tornerà appresso. Anche per quanto attiene al vincolo Fv-spazi pubblici a verde di progetto, la doglianza di parte ricorrente coglie nel segno. Osserva il Collegio che, dall'esame delle NTA - e, in particolare, del già citato art. 79 - per un verso è prevista la possibilità che le opere siano realizzate con l'intervento del privato; ma per altro verso deve anche osservarsi che, in alternativa al progetto di opera pubblica, unitario ed esteso all'intera area, è prevista l'iniziativa privata esclusivamente attraverso la convenzione concessoria di costruzione o altro strumento di programmazione negoziata anche a partecipazione pubblica. Tale disciplina comporta non soltanto la "conformazione" della proprietà privata - nel senso che la norma tecnica stabilisce quali parametri, ivi indicati solo per le attrezzature sportive, devono essere rispettati - ma implica lo sfruttamento del suolo condizionato all'assenso dell'ente locale e, quindi, la destinazione all'uso collettivo generale che dell'area in definitiva l'ente intende realizzare. Ne costituisce conferma, come accennato, la previsione dell'intervento del privato solo previa stipula di una convenzione o di altro strumento di programmazione negoziata (v. art. 79 NTA). In tal caso, pertanto, la previsione impone un vincolo particolare in funzione della realizzazione di un'opera pubblica, o comunque destinata all'uso pubblico, la cui realizzazione non può coesistere con la proprietà privata. Deve anche osservarsi che l'area in interesse, come risulta dal certificato di destinazione urbanistica in atti, è destinata a "spazi pubblici a verde di progetto" privo di attrezzature; area che, nell'ambito del progetto unitario previsto dal richiamato art. 79 delle NTA, difficilmente potrebbe essere oggetto di un intervento del privato avulso dal più ampio progetto di iniziativa pubblica o di programmazione

negoziata. In altre parole, rispetto alla generale destinazione a verde pubblico di un'area della cui natura conformativa non si dubita, nel caso di specie, la destinazione a verde non è finalizzata a temperare il carico urbanistico della zona al fine di un ordinato sviluppo del territorio, ma a diventare pertinenza dell'opera pubblica avente specifiche caratteristiche botaniche e architettoniche. In estrema sintesi, non si tratta di destinazione a verde nel senso urbanistico (ossia di una zona priva di potenzialità edificatoria, ma non necessariamente implementante della vegetazione), ma di un vincolo di realizzazione di un giardino ornamentale (compatibile anche con altre destinazioni urbanistiche). Non a caso, nel "progetto unitario" dovrà essere prevista la "sistemazione a verde delle aree libere con la specificazione delle essenze arboree ed arbustive da impiantare e/o da mantenere nonché delle tipologie di recinzione e/o di cortine a verde da adottare" (cfr. art. 79 NTA, ultimo cpv.). La disciplina sostanziale, pertanto, sottrae l'area in questione alla naturale vocazione edificatoria in quanto la natura pubblica, quale specificamente indicata, implica la destinazione all'uso collettivo di tale area.»

TAR SICILIA, SEZIONE IV CATANIA n.737 del 26/03/2020 - Relatore: Francesco Bruno - Presidente: Giovanni Iannini

Sintesi: Ha natura ineluttabilmente espropriativa il vincolo consistente nella destinazione di un'area privata a "verde pubblico"; tale natura ne comporta, naturalmente, la temporaneità; con l'effetto che detto vincolo, con l'inutile decorso di un quinquennio e in difetto di una sua legittima reiterazione, viene meno.

Estratto: «Sulla attuale e concreta destinazione urbanistica del fondo in esame, l'amministrazione non è stata in grado di fornire approfonditi chiarimenti: non ha, cioè, precisato se – alla luce dello strumento urbanistico vigente e delle norme tecniche di attuazione – il programmato "verde pubblico di arredo urbano", e soprattutto il previsto "parcheggio" – siano stati immaginati come iniziative realizzabili anche dal privato proprietario, e da quest'ultimo sfruttabili attraverso iniziative imprenditoriali. In mancanza di tale espressa possibilità, occorre giocoforza ritenere che le infrastrutture programmate nell'area in esame siano finalizzate alla libera fruizione collettiva, in modo generalizzato e non accompagnato dal pagamento di un corrispettivo da parte degli utenti. Questa specifica destinazione all'uso pubblico generale consente di ritenere che il vincolo che la dispone abbia natura sostanzialmente espropriativa delle facoltà dominicali del privato. In tal senso si è espressa più volte questa Sezione: ad esempio, nella sentenza n. 1893/2013, relativa ad un terreno limitrofo a quello ora in esame, confermata in appello con sentenza 344/2015; e nella sentenza n. 998/2017 relativa allo stesso vincolo di "verde pubblico di arredo urbano" imposto dal Comune di Vittoria. Quest'ultima sentenza, in particolare, ha rilevato quanto segue: "Il Collegio ricorda come, per pacifica giurisprudenza, sono soggetti a decadenza i vincoli preordinati all'espropriazione o quelli che comportino l'inedificazione, ossia quelli che svuotano il contenuto del diritto di proprietà incidendo sul godimento del bene, tanto da renderlo inutilizzabile rispetto alla sua destinazione naturale, ovvero ne diminuiscono in modo significativo il valore di scambio. Le esposte caratteristiche ricorrono sicuramente nel caso oggi in trattazione, dal momento che la destinazione urbanistica a "verde pubblico di arredo urbano" incide certamente sulle facoltà di godimento del bene spettante al proprietario, rendendo pressoché inutilizzabile il bene, diminuendone fortemente il valore di

risarcimento del danno sofferto (Cass., n. 14333 del 2003; Cass., n. 1754/2007; Cass., n. 8384 del 2008; Cass., n. 26546 del 2014). Nell'ipotesi in cui venga proposta domanda di determinazione della giusta indennità spettante ai proprietari in presenza della situazione della perdita in radice del diritto dominicale sul bene in conseguenza della sua formale e sostanziale ablazione, nonché del trasferimento di ogni pretesa (L. n. 2359 del 1865, art. 52 e art. 25 T.U.) sull'indennità di espropriazione sostitutiva, quale garantita dall'art. 42 Cost., comma 3 e L. n. 2359 del 1865, art. 52, non può essere consentita la trasposizione della dicotomia "vincoli conformativi/vincoli espropriativi", pur corrispondente a quella enunciata dalla Corte Costituzionale, neppure in via analogica, mancandone entrambi i presupposti richiesti dall'art. 12 preleggi, della assenza di norme specifiche sulla fattispecie concreta e della presenza di elementi di identità tra di essa e quella legislativamente regolata (Cass., n. 2656 del 2015; Cass., n. 8278 del 2014; Cass., n. 9852 del 2002). In tale ipotesi, infatti, sussiste "una normativa specifica dettata proprio e soltanto ("Ai soli fini dell'applicabilità delle disposizioni della presente sezione....") per la "determinazione del valore venale del bene" nelle espropriazioni per p.u., nonché per la "determinazione dell'indennità di espropriazione" per le aree edificabili e non edificabili, introdotta (all'epoca del decreto di esproprio) dalla L. n. 359 del 1992, art. 5 bis, ed oggi recepita (nonché resa irreversibile) dagli artt. 32 e 37 T.U. cit. (i quali, come si legge nel parere dell'Ad. gen. Cons. St. 4/2001 che li ha predisposti, si sono limitati ad una ricognizione e specificazione delle disposizioni precedenti: cfr. Ad. plen. 7/2007)". La determinazione dell'indennità, pertanto, deve avvenire sulla base "dell'accertamento non già della contrapposizione vincoli conformativi/espropriativi, ma della ricorrenza (o per converso della mancanza) delle "possibilità legali di edificazione" al momento del decreto di espropriazione (L. n. 359, art. 5 bis, comma 3 e art. 32, comma 1 e art. 37, comma 3 T.U.): accertamento risolto in modo inequivoco e troncante dal comma 4 del menzionato art. 37 T.U. per il quale, premessa la ininfluenza dei vincoli espropriativi, "non sussistono le possibilità legali di edificazione quando l'area è sottoposta ad un vincolo di inedificabilità assoluta in base alla normativa statale o regionale o alle previsioni di qualsiasi atto di programmazione o di pianificazione del territorio, ivi compresi il piano regolatore generale,...ovvero in base ad un qualsiasi altro piano o provvedimento che abbia precluso il rilascio di atti, comunque denominati, abilitativi della realizzazione di edifici o manufatti di natura privata" (così la richiamata Cass. n. 3620 del 2016).»

VINCOLI ED EDIFICABILITÀ --> VINCOLI URBANISTICI E LEGALI --> ESPROPRIATIVI E CONFORMATIVI --> SOSTANZIALMENTE ESPROPRIATIVI

TAR SICILIA, SEZIONE IV CATANIA n.737 del 26/03/2020 - Relatore: Francesco Bruno - Presidente: Giovanni Iannini

Sintesi: È sostanzialmente espropriativa - e non meramente conformativa - la destinazione urbanistica a verde pubblico attrezzato, posto di utilizzare quale parametro distintivo tra le due tipologie di vincolo il tasso di deviazione dalla finalità ordinaria dell'area interessata rispetto alla sua vocazione naturale di dare luogo ad un opus economicamente e commercialmente idoneo a procurare il massimo profitto al proprietario.

Estratto: «Sulla attuale e concreta destinazione urbanistica del fondo in esame, l'amministrazione non è stata in grado di fornire approfonditi chiarimenti: non ha, cioè, precisato se – alla luce dello strumento urbanistico vigente e delle norme tecniche di attuazione – il programmato “verde pubblico di arredo urbano”, e soprattutto il previsto “parcheggio” – siano stati immaginati come iniziative realizzabili anche dal privato proprietario, e da quest'ultimo sfruttabili attraverso iniziative imprenditoriali. In mancanza di tale espressa possibilità, occorre giocoforza ritenere che le infrastrutture programmate nell'area in esame siano finalizzate alla libera fruizione collettiva, in modo generalizzato e non accompagnato dal pagamento di un corrispettivo da parte degli utenti. Questa specifica destinazione all'uso pubblico generale consente di ritenere che il vincolo che la dispone abbia natura sostanzialmente espropriativa delle facoltà dominicali del privato. In tal senso si è espressa più volte questa Sezione: ad esempio, nella sentenza n. 1893/2013, relativa ad un terreno limitrofo a quello ora in esame, confermata in appello con sentenza 344/2015; e nella sentenza n. 998/2017 relativa allo stesso vincolo di “verde pubblico di arredo urbano” imposto dal Comune di Vittoria. Quest'ultima sentenza, in particolare, ha rilevato quanto segue: “Il Collegio ricorda come, per pacifica giurisprudenza, sono soggetti a decadenza i vincoli preordinati all'espropriazione o quelli che comportino l'inedificazione, ossia quelli che svuotano il contenuto del diritto di proprietà incidendo sul godimento del bene, tanto da renderlo inutilizzabile rispetto alla sua destinazione naturale, ovvero ne diminuiscono in modo significativo il valore di scambio. Le esposte caratteristiche ricorrono sicuramente nel caso oggi in trattazione, dal momento che la destinazione urbanistica a “verde pubblico di arredo urbano” incide certamente sulle facoltà di godimento del bene spettante al proprietario, rendendo pressoché inutilizzabile il bene, diminuendone fortemente il valore di scambio, e destinandolo alla esclusiva fruizione soggettivamente pubblica. Per contro, non è ravvisabile nella prescrizione urbanistica in esame alcuna destinazione a contenuto specifico, realizzabile ad iniziativa privata o promiscua (pubblico-privato), che consenta al proprietario di trarre un vantaggio economico dall'altrui utilizzo del bene. A conferma di quanto rilevato deve essere citata la giurisprudenza del C.G.A.R.S. che, richiamando i principi espressi in materia da Corte cost. 179/1999, ha espressamente qualificato come sostanzialmente espropriativa - e non meramente conformativa - la analoga destinazione urbanistica a verde pubblico attrezzato (cfr. sentenze nn. 95/2011, 212/2012, e più di recente n. 344/2015 in cui era parte lo stesso Comune oggi resistente), utilizzando quale parametro distintivo tra le due tipologie di vincolo il “tasso di deviazione dalla finalità ordinaria dell'area in questione rispetto alla sua vocazione naturale, che è sicuramente quella di dare luogo ad un opus economicamente e commercialmente idoneo a procurare il massimo profitto al proprietario”. Il principio appena esposto è stato, anche più recentemente ribadito dal giudice d'appello siciliano, che ha così statuito: “la natura conformativa ovvero espropriativa di un vincolo preordinato alla realizzazione di un'opera non dipende dalla natura (pubblica o privata) del soggetto attuatore della destinazione impressa col vincolo quanto piuttosto dalla fruizione (pubblica o privata) cui è destinata l'opera da realizzare; - nella specie il parcheggio pubblico è certamente strumentale al soddisfacimento di un'esigenza che mette capo all'intera collettività cittadina (o quantomeno di una sua parte significativa), trattandosi di opera integrante un intervento di urbanizzazione primaria, di guisa che non è dubitabile la natura espropriativa del vincolo preordinato alla sua concreta realizzazione, quale che ne sia il soggetto attuatore o che se ne faccia promotore.” (CGA 121/2018). Ancor più recentemente lo stesso CGA ha richiamato e riconfermato la propria giurisprudenza

sull'argomento, osservando che: "Si deve alla sentenza del CGA n. 13 del 2018 la ricostruzione di un articolato filone giurisprudenziale che muovendo dalla giurisprudenza costituzionale degli anni '60 (Corte cost., n. 6/1966 e n. 55/1968) ha consentito al Consiglio di approfondire la tematica dei vincoli preordinati (sostanzialmente) all'espropriazione. La sentenza n. 13 del 2018, richiamando la precedente pronuncia del CGA n. 212 del 2012 ha modo di ribadire che il Consiglio sottoponendo a revisione critica il ragionamento che fa leva, in casi come quello in esame, sulla sola astratta e teorica possibilità che la destinazione del bene sia realizzata anche ad iniziativa del privato proprietario (v. ad esempio, in termini generali, Cons. St., IV, n. 4748/2017, sub. 16 della motivazione; nonché Cons. St., IV, n. 2855/2014, con riferimento specifico ad una zona destinata ad istruzione dell'obbligo, e Cass. civ., n. 15616/2007, in un'ipotesi di area destinata ad edilizia scolastica), e che in questo modo amplia a dismisura il perimetro delle prescrizioni di tipo conformativo. Il Consiglio ha rinvenuto che, sul piano sostanziale, il vincolo sia invece ad effetto espropriativo tutte "le volte in cui la destinazione della area permetta la realizzazione di opere destinate esclusivamente alla fruizione soggettivamente pubblica, nel senso di riferita esclusivamente all'ente esponenziale della collettività territoriale. E pertanto nel caso (...) di parcheggi pubblici, strade e spazi pubblici, spazi pubblici attrezzati, parco urbano, attrezzature pubbliche per l'istruzione. In tali casi, evidentemente, l'utilizzatore finale dell'opera non può che essere l'ente pubblico di riferimento ed essa, in nessun caso, può essere posta sul mercato per soddisfare una domanda differenziata che, semplicemente, non esiste" (v. C.G.A., n. 344/2015) [...] In uno di questi precedenti si legge molto chiaramente che "Essendo ... rimesso all'interprete il delicato compito di distinguere, volta per volta, tra i vincoli conformativi e i vincoli espropriativi, tale attività va certamente svolta assumendo a costante parametro di riferimento il contenuto minimo essenziale del diritto dominicale". "D'altra parte, tale contenuto minimo non può più parametrarsi a concezioni diffuse a metà del secolo scorso, essendo invece necessario tenere nel debito conto le ricordate sollecitazioni anche di matrice sovranazionale; che – senza il ricorso a una legittima espropriazione, con conseguente indennizzo ormai a valori di mercato (Corte cost. 24 ottobre 2007, nn. 348 e 349) – non ne consentono la compressione fino a far destinare un fondo privato ad un uso soggettivamente pubblico (nella specie, generale)". "Ne deriva, dunque, che se l'ente pubblico vuol destinare un'area a uso pubblico (generale) deve procurarne l'espropriazione, non potendo altrimenti costringere il proprietario a comprimere il suo godimento al di là del contenuto minimo essenziale della proprietà". "Ciò implica natura ineluttabilmente espropriativa, essendo esso preordinato all'esproprio, del vincolo consistente nella destinazione di un'area privata a "verde pubblico" (nella specie "attrezzato", ciò che ovviamente avverrà a cura e spese del soggetto pubblico espropriante, o di soggetti concessionari)". "Tale natura ne comporta, naturalmente, la temporaneità; con l'effetto che detto vincolo, con l'inutile decorso di un quinquennio e in difetto di una sua legittima reiterazione, viene meno". "In tal caso, l'area già vincolata non riacquista automaticamente la propria antecedente destinazione urbanistica, ma si configura come area non urbanisticamente disciplinata, ossia come c.d. zona bianca". "Rispetto a tali zone, allorché cessino gli effetti dei preesistenti vincoli, l'amministrazione comunale deve esercitare la discrezionale propria potestà urbanistica, attribuendo loro una congrua destinazione" (n. 212/2012)" (CGA 627/2019).»

TAR LAZIO, SEZIONE II QUATER ROMA n.1887 del 11/02/2020 - Relatore: Silvia Coppari -
Presidente: Donatella Scala

Sintesi: Solo la tipologia di vincolo che determina un'imposizione a titolo particolare su un'area singolarmente individuata per la futura collocazione di un'opera pubblica crea i presupposti per l'espropriazione dell'area stessa. A tali vincoli sono equiparate esclusivamente quelle limitazioni tali da svuotare il contenuto del diritto di proprietà, incidendo sulla facoltà di godimento del bene così profondamente da renderlo totalmente inutilizzabile (come nel caso di talune servitù militari), o comunque sostanzialmente privo di valore di scambio.

Estratto: «6.5. Come già chiarito dalla Sezione (cfr. TAR Lazio, Sez. II quater, n. 14054 del 2019), la destinazione a «verde pubblico» o a «parco pubblico» di un'area privata non determina quella completa e irrimediabile perdita di una qualunque utilitas, nella quale, solo, può individuarsi l'imposizione di un vincolo di carattere sostanzialmente espropriativo.6.6. Ed invero, premesso che l'incisione del diritto di proprietà può avvenire tanto ad opera delle scelte della zonizzazione, quanto in conseguenza delle localizzazioni di opere pubbliche, occorre distinguere fra il vincolo avente natura conformativa, con il quale si provvede alla suddivisione, secondo le diverse vocazioni o destinazioni urbanistiche, dell'intero territorio comunale o di parte di esso, sì da incidere su di una generalità di beni e nei confronti di una pluralità indifferenziata di soggetti in funzione della destinazione dell'intera zona in cui i beni ricadono e in ragione delle sue caratteristiche intrinseche, e il vincolo avente natura espropriativa che incide, invece, in modo particolare su beni determinati in funzione della localizzazione di una particolare opera pubblica (ex multis e da ultimo Cons. Stato sez. IV, 19 settembre 2019, n.6241; Cass. civ., sez. I, 18 giugno 2018, n. 16084; Cons. Stato, sez. IV, 13 ottobre 2017, n. 4748; id., 16 giugno 2015, n. 2995). 6.7. Solo quest'ultima tipologia di vincolo, determinando un'imposizione a titolo particolare su un'area singolarmente individuata per la futura collocazione di un'opera pubblica, crea i presupposti per l'espropriazione dell'area stessa. A tali vincoli sono equiparate esclusivamente quelle limitazioni tali da svuotare il contenuto del diritto di proprietà, incidendo sulla facoltà di godimento del bene così profondamente da renderlo totalmente inutilizzabile (come nel caso di talune servitù militari), o comunque sostanzialmente privo di valore di scambio.6.8. Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza, quindi, tutte le altre determinazioni che, pur limitando l'attività edilizia, non sono preordinate all'esproprio, e consentono al titolare del bene una qualche forma di utilizzazione, non costituiscono altro che espressione del potere di pianificazione, ossia del potere dell'autorità urbanistica di zonizzare il territorio comunale, al fine di programmare l'ordinato sviluppo delle aree abitate e di salvaguardare i valori urbanistici e ambientali esistenti. 6.9. Alla luce di tali premesse ermeneutiche, la destinazione "F6 -Parco pubblico" impressa dal PRG all'area delle ricorrenti non ha natura sostanzialmente espropriativa (così da comportarne la decadenza quinquennale), bensì costituisce un vincolo conformativo della proprietà privata in cui, al pari di altri vincoli di inedificabilità – quali ad es. quello c.d. "di rispetto", a tutela di una strada esistente, quello a "verde attrezzato", o a "zona agricola di pregio" –, il perseguimento dell'obiettivo di interesse generale (cui è preordinato il vincolo medesimo) è realizzabile anche in base ad iniziativa privata o promiscua, in regime di economia di mercato, e non richiede l'esclusivo intervento pubblico, né la previa ablazione del bene (cfr.

in questo senso, in tema di "verde attrezzato": Cons. Stato, sez. IV, 24 maggio 2018, n. 3116; 13 ottobre 2017, n. 4748; 12 aprile 2017, n. 1700, Cons. St., sez. IV, 31.8.2018).»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE VI CIVILE, SOTTOSEZIONE 1 n.2344 del 03/02/2020 - Relatore: Maria Giovanna Concetta Sambito - Presidente: Francesco Antonio Genovese

Sintesi: Nell'ambito della categoria delle imposizioni non aventi carattere generale ed obbiettivo, il carattere espropriativo è stato ravvisato (cfr. Corte Cost. n. 6 del 1966) sia nel caso di vincoli preordinati al successivo trasferimento della proprietà del bene sia nel caso in cui i vincoli stessi incidano sul godimento del bene, rimasto in proprietà al privato, "tanto profondamente da renderlo inutilizzabile in rapporto alla destinazione inerente alla natura del bene stesso".

Estratto: «4. È opportuno ricordare che in materia urbanistica, ai fini del riconoscimento dell'indennità prevista del D.P.R. n. 327 del 2001, art. 39, è principio consolidato di questa Corte che il carattere conformativo (e non ablatorio) del piano regolatore o di una sua variante non scaturisce dalla sua collocazione in una specifica categoria di strumenti urbanistici, ovvero dalla presenza di piani particolareggiati o attuativi, ma dipende soltanto dai requisiti oggettivi, di natura e struttura, che presentano i vincoli in esso contenuti. In particolare, va osservato che, secondo la giurisprudenza di questa Corte (cfr. funditus Cass. n. 3620 del 2016), il vincolo ha carattere conformativo quando esso miri ad una zonizzazione dell'intero territorio comunale o di parte di esso, e quando costituisca, comunque, una limitazione legale della proprietà a carattere assoluto -direttamente incidente sul valore del bene non suscettibile di deroghe di fatto- e tale da configurare in maniera obbiettiva e rispetto alla totalità dei soggetti il regime di appartenenza di una pluralità indifferenziata di immobili che si trovino in un particolare rapporto di vicinanza o contiguità con particolari tipi di beni pubblici; mentre, ove imponga solo un vincolo particolare incidente su beni determinati, in funzione della localizzazione di un'opera pubblica, lo stesso va qualificato come preordinato alla relativa espropriazione e da esso deve, dunque, prescindere nella qualificazione dell'area. Nell'ambito della categoria delle imposizioni non aventi carattere generale ed obbiettivo, il carattere espropriativo è stato ravvisato (cfr. Corte Cost. n. 6 del 1966) sia nel caso di vincoli preordinati al successivo trasferimento della proprietà del bene sia nel caso in cui i vincoli stessi incidano sul godimento del bene, rimasto in proprietà al privato, "tanto profondamente da renderlo inutilizzabile in rapporto alla destinazione inerente alla natura del bene stesso". Tali principi sono stati riprodotti da Corte Cost. n. 55 del 1968, che, ferma restando la legittimità, a monte, del potere di zonizzazione, ha dichiarato l'illegittimità delle norme della legge urbanistica (art. 7, nn. 2, 3 e 4) immediatamente operative nei confronti di diritti reali che ponevano vincoli a carattere particolare ed a tempo indeterminato preordinati all'esproprio o sostanzialmente espropriativi a carico della proprietà privata senza previsione di indennizzo. È dunque intervenuta la L. n. 1187 del 1968, art. 2 ha sancito la decadenza quinquennale per le sole indicazioni di p.r.g."nella parte in cui incidono su beni determinati ed assoggettano i beni stessi a vincoli preordinati all'espropriazione od a vincoli che comportano l'inedificabilità" (disciplina ora abrogata dal D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, art. 58 e sostituita dall'art. 9 stesso decreto). Successivamente, la Corte Costituzionale con la sentenza n. 179 del 1999, ha affermato che fuoriescono dallo schema ablatorio-espropriativo e dalle connesse garanzie

costituzionali i vincoli che importano una destinazione (anche di contenuto specifico) realizzabile ad iniziativa privata o promiscua pubblico-privata, che non comportino necessariamente espropriazione o interventi ad esclusiva iniziativa pubblica e quindi siano attuabili anche dal soggetto privato e senza necessità di previa ablazione del bene (cfr. Cass. n. 3620 del 2016 cit. e Cons. Stato n. 1669 del 2015). In conclusione, non tutti i vincoli urbanistici sono soggetti a decadenza, ma solo quelli a preordinati all'espropriazione o a carattere espropriativo, ed in tal caso, l'indennizzo, come alternativa non eludibile al termine di efficacia posto dalla L. 19 novembre 1968, n. 1187, art. 2, è dovuto in ipotesi di reiterazione del vincolo scaduto -possibilità riconosciuta all'Amministrazione per giustificate ragioni di interesse pubblico- che superi la durata fissata dal legislatore come limite alla sopportabilità del sacrificio da parte del soggetto titolare del bene.»

TAR SICILIA, SEZIONE III PALERMO n.3018 del 27/12/2019 - Relatore: Calogero Commandatore - Presidente: Maria Cristina Quiligotti

Sintesi: Al fine di stabilire la natura - conformativa o espropriativa - di un vincolo, va attentamente vagliato se le Norme Tecniche di Attuazione (N.T.A.) abbiano previsto la realizzazione dell'opera da parte del privato; e se, una volta indicata tale possibilità, lo stesso possa porre l'opus sul mercato e sfruttarlo economicamente: solo in tale caso, infatti, si può affermare che non vi sia uno svuotamento del diritto di proprietà. Diversamente, qualora dell'opera realizzata, comunque destinata ad una pubblica utilizzazione, l'unico esclusivo fruitore sia l'ente pubblico, allora si ha un sostanziale svuotamento del contenuto economico del diritto di proprietà, con relativa configurazione del vincolo come di natura sostanzialmente espropriativa [nella fattispecie, è stato ritenuto tale un vincolo in zona destinata a "Zona per spazi pubblici attrezzati, per il gioco e lo sport"].

Estratto: «In generale, al fine di stabilire la natura - conformativa o espropriativa - di un vincolo, va attentamente vagliato se le Norme Tecniche di Attuazione (N.T.A.) abbiano previsto la realizzazione dell'opera da parte del privato; e se, una volta indicata tale possibilità, lo stesso possa porre l'opus sul mercato e sfruttarlo economicamente: solo in tale caso, infatti, si può affermare che non vi sia uno svuotamento del diritto di proprietà. Diversamente, qualora dell'opera realizzata, comunque destinata ad una pubblica utilizzazione, l'unico esclusivo fruitore sia l'ente pubblico, allora si ha un sostanziale svuotamento del contenuto economico del diritto di proprietà, con relativa configurazione del vincolo come di natura sostanzialmente espropriativa. E. - Nel caso in esame nessun dubbio può sussistere sulla natura del vincolo in zona destinata a "Zona per spazi pubblici attrezzati, per il gioco e lo sport. Spazi per Verde Pubblico (FVI).", la cui destinazione è incompatibile con la permanenza del fondo in proprietà privata poiché, per chiara previsione dell'art. 95 delle N.T.A., la zona FV1 è servente al realizzando parco pubblico, ai capi da gioco e tempo libero da intendersi, sicché sono da ritenersi vincoli sostanzialmente espropriativi.»

TAR SICILIA, SEZIONE III PALERMO n.2653 del 18/11/2019 - Relatore: Calogero Commandatore - Presidente: Maria Cristina Quiligotti

Sintesi: Al fine di stabilire la natura - conformativa o espropriativa - di un vincolo, va attentamente vagliato se le Norme Tecniche di Attuazione (N.T.A.) abbiano previsto la realizzazione dell'opera da parte del privato; e se, una volta indicata tale possibilità, lo stesso possa porre l'opus sul mercato e sfruttarlo economicamente: solo in tale caso, infatti, si può affermare che non vi sia uno svuotamento del diritto di proprietà. Diversamente, qualora dell'opera realizzata, comunque destinata ad una pubblica utilizzazione, l'unico esclusivo fruitore sia l'ente pubblico, allora si ha un sostanziale svuotamento del contenuto economico del diritto di proprietà, con relativa configurazione del vincolo come di natura sostanzialmente espropriativa.

Estratto: «Va, inoltre, evidenziato che i vincoli, cui risultano sottoposte le aree di proprietà del ricorrente, presentano sostanzialmente natura espropriativa. In generale, al fine di stabilire la natura - conformativa o espropriativa - di un vincolo, va attentamente vagliato se le Norme Tecniche di Attuazione (N.T.A.) abbiano previsto la realizzazione dell'opera da parte del privato; e se, una volta indicata tale possibilità, lo stesso possa porre l'opus sul mercato e sfruttarlo economicamente: solo in tale caso, infatti, si può affermare che non vi sia uno svuotamento del diritto di proprietà. Diversamente, qualora dell'opera realizzata, comunque destinata ad una pubblica utilizzazione, l'unico esclusivo fruitore sia l'ente pubblico, allora si ha un sostanziale svuotamento del contenuto economico del diritto di proprietà, con relativa configurazione del vincolo come di natura sostanzialmente espropriativa.»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.2677 del 26/04/2019 - Relatore: Nicola D'Angelo - Presidente: Paolo Troiano

Sintesi: Il concetto di "limiti comportanti la totale inutilizzazione" va enucleato in base alla insuperata giurisprudenza costituzionale, in materia di cd. espropriazione di valore, che indica il criterio per discernere le ipotesi in cui l'amministrazione esercita sui beni di proprietà privata un potere conformativo (come tale, non indennizzabile), da quelle in cui al contrario esercita un potere sostanzialmente ablatorio.

Estratto: «12.1. Non pare che vi sia dubbio sul fatto che i terreni interessati dalla realizzazione delle opere ricadano in buona parte in zona F del PRG del comune di Sant'Ambrogio sul Garigliano e, in minima parte, in zona B.12.2. In particolare, come risulta dalla determina del Comune sull'indennità provvisoria di esproprio n. 301 del 16 ottobre 2017 e dal decreto di esproprio n. 637 del 15 febbraio 2018 (prodotti dalla stessa Amministrazione in primo grado), l'area in cui ricadono le opere è di proprietà di otto diversi soggetti. Per quanto riguarda il signor Sarro sono interessate la particella 1065 (in parte con destinazione B, di 365 mq di cui 78 interessati dall'esproprio – in parte con destinazione F, di 365 mq di cui 287 interessati dall'esproprio) e la particella 1066 (con destinazione B di 10 mq interamente interessati dall'esproprio). Per la signora Simeone, la particella 1190, ex particella 1061, (con destinazione B di 30 mq interamente interessati dall'esproprio) e la particella 1068 (con destinazione F di 48 mq interamente interessati all'esproprio). Inoltre, relativamente alla signora Simeone vi è un'ulteriore particella (n. 789) che insiste sulla particella 1065 del signor Sarro che individua un vano a piano terra categoria C6.12.3. Per la zona F le norme tecniche del PRG (art. 23) prevedono una destinazione urbanistica a “servizi

somma pari al valore della cosa perduta o alla diminuzione di valore subita dalla cosa”), argomentata sull’assunto che le opere eseguite, sebbene prive di autorizzazione, non avrebbero “apportato un danno all’immobile vincolato” (cfr. pag. 8). La ricorrente, inoltre, muovendo dalla premessa secondo cui “oggetto specifico del vincolo imposto con il D.M. 12 dicembre 1977 è Villa e Parco Gavazzi”, ha dedotto che “la descrizione contenuta nel decreto, che ne costituisce la motivazione, fa esclusivo riferimento ai numerosi elementi di carattere monumentale degli edifici principali, senza menzionare la cascina oggetto d’intervento, che rappresenta un fabbricato di servizio inserito nel vincolo solo perché questo è stato apposto su tutti i mappali di proprietà della S.A.I.A.V.” (cfr. pag. 9), così intendendo destituire d’importanza i rilievi critici posti dalla Soprintendenza a giustificazione dell’irrogata sanzione. Sul punto, occorre considerare, in prima battuta, che “l’estensione del vincolo storico (...) va intesa non in senso esclusivamente cartografico bensì anche funzionale nel senso che devono ritenersi ricompresi nel vincolo anche quei beni di natura pertinenziale che, per quanto collocati all’esterno del vincolo, sono strettamente collegati al bene interessato dal vincolo diretto, come peraltro già reiteratamente affermato dalla giurisprudenza in relazione alla estensione del vincolo paesaggistico” (cfr. Consiglio di Stato, sez., VI, 12 agosto 2016, n. 3624), e, soprattutto, l’orientamento consolidato della giurisprudenza secondo cui “salvo che non sia diversamente stabilito, i palazzi storici – che usualmente identificano un complesso unitario, quand’anche formato da successive stratificazioni e addizioni – devono presumersi vincolati nel loro insieme, stante l’esigenza che tali beni siano assoggettati a tutela nella loro interezza, a prescindere dal maggiore o minore pregio storico e artistico delle loro singole parti. Diversamente, la storicità del vincolo – che si riferisce al valore testimoniale dell’unità complessiva del manufatto – perderebbe ragione” (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 16 aprile 2015, n. 1942).»

VINCOLI ED EDIFICABILITÀ --> VINCOLI URBANISTICI E LEGALI --> STORICO, ARCHEOLOGICO, ARTISTICO --> RAPPORTO CON IL VINCOLO PAESAGGISTICO

TAR UMBRIA n.556 del 01/09/2017 - Relatore: Paolo Amovilli - Presidente: Raffaele Potenza

Sintesi: In base alla normativa vigente l'apposizione del vincolo paesistico non è in alcun modo subordinata alla preesistenza di un vincolo archeologico atteso che ambedue i vincoli sono funzionali all'attuazione di un diverso tipo di tutela; ed infatti il vincolo archeologico è volto a realizzare la tutela dei beni riconosciuti di interesse archeologico, il vincolo paesistico la tutela del territorio che li conserva, con la conseguenza che la tutela paesaggistica delle zone di interesse archeologico ha carattere e contenuto diversi rispetto al puntuale vincolo archeologico.

Estratto: «7.1. - Ad avviso della ricorrente sull’area interessata non sussisterebbero vincoli archeologici in considerazione delle richiamate sentenze dell’adito giudice, né vincoli di carattere ambientale - paesaggistico, dal momento che i vincoli invocati dal Comune non sarebbero efficaci alla luce della disciplina di settore (art. 74 L.R. 10/2014 e art. 2 comma 1 bis D.lgs. 32/98) tesa alla “liberalizzazione” della distribuzione degli impianti de quo, che

prevarrebbe sulla pianificazione comunale. Non ritiene il Collegio di poter condividere tale assunto. Come risultanti dai certificati di destinazione urbanistica rilasciati dal Comune l'8 aprile 2015, la particella 706 è interessata da vincolo ambientale paesaggistico VA/CP "conservazione paesaggio agrario" con regime di inedificabilità assoluta in base all'art. 24 delle NTA del P.R.G. del 1997. Trattasi, ad avviso del Collegio, di vincolo del tutto autonomo rispetto ai vincoli archeologici disposti dal MIBAC e annullati (parzialmente) dall'adito Tribunale. La giurisprudenza ha da tempo chiarito che i beni costituenti bellezze naturali possono formare oggetto di distinte forme di tutela ambientale, anche in via cumulativa, a seconda del profilo considerato, con la duplice conseguenza che la tutela paesaggistica è perfettamente compatibile con quella urbanistica o ecologica, trattandosi di forme complementari di protezione, preordinate a curare, con diversi strumenti, distinti interessi pubblici, e che il Comune conserva la titolarità, nella sua attività pianificatoria generale, della competenza ad introdurre vincoli o prescrizioni preordinati al soddisfacimento di interessi paesaggistici (ex multis Consiglio di Stato, sez. IV, 18 novembre 2013, n. 5452; id. sez. IV, 5 ottobre 1995, n. 781; T.A.R., Lazio, sez. I, 12 dicembre 1994, n. 1943). Inoltre può altresì condividersi quanto prospettato dalla difesa comunale in punto della sussistenza su tutte le particelle interessate dell'ulteriore vincolo derivante dal PUT approvato con L.R. Umbria n. 27 del 2000, dal momento che dalla documentazione versata in atti si evince con sufficiente chiarezza il sito di interesse archeologico sull'area in questione, contraddistinto con il simbolo "O". La carta n. 25 del PUT "siti archeologici ed elementi del paesaggio antico" a giudizio del Collegio è sufficiente a delimitare il sito in questione, senza la necessità di alcuna specifica perimetrazione da parte dello strumento urbanistico, anche ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 142 lett. m.) del D.lgs. 42/2004. In base alla normativa vigente l'apposizione del vincolo paesistico non è in alcun modo subordinata alla preesistenza di un vincolo archeologico atteso che ambedue i vincoli sono funzionali all'attuazione di un diverso tipo di tutela; ed infatti il vincolo archeologico è volto a realizzare la tutela dei beni riconosciuti di interesse archeologico, il vincolo paesistico la tutela del territorio che li conserva, con la conseguenza che la tutela paesaggistica delle zone di interesse archeologico ha carattere e contenuto diversi rispetto al puntuale vincolo archeologico (Consiglio di Stato, sez. IV, 2 febbraio 2016, n. 399).»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.517 del 09/02/2016 - Relatore: Fabio Taormina - Presidente: Riccardo Virgilio

Sintesi: Le valutazioni in ordine all'esistenza di un interesse culturale particolarmente importante di un immobile, tali da giustificare l'apposizione del relativo vincolo e del conseguente regime, costituiscono espressione di un potere di apprezzamento essenzialmente tecnico, con cui si manifesta una prerogativa propria dell'Amministrazione dei beni culturali nell'esercizio della sua funzione di tutela del patrimonio. Analoghi principii devono valere laddove l'interesse sia di natura architettonica, artistica, etc, stante la equiordinazione di tali "interessi" che giustificano il provvedimento di apposizione del vincolo contenuta nel d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.

Estratto: «Come correttamente esposto dal Tar, invero, pur dovendosi affermare la possibile compresenza delle tutele, è patrimonio acquisito quello per cui (ex aliis Consiglio di Stato sez. VI 13/09/2012 n. 4872) le valutazioni in ordine all'esistenza di un interesse culturale

particolarmente importante di un immobile, tali da giustificare l'apposizione del relativo vincolo e del conseguente regime, costituiscono espressione di un potere di apprezzamento essenzialmente tecnico, con cui si manifesta una prerogativa propria dell'Amministrazione dei beni culturali nell'esercizio della sua funzione di tutela del patrimonio. Analoghi principii devono valere laddove l'interesse sia di natura architettonica, artistica, etc, ovviamente stante la equiordinazione di tali "interessi" che giustificano il provvedimento di apposizione del vincolo: equiordinazione contenuta nel d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.399 del 02/02/2016 - Relatore: Nicola Russo - Presidente: Riccardo Virgilio

Sintesi: La circostanza che in una specifica porzione di territorio rientrante nella perimetrazione della zona archeologica non siano presenti reperti non determina l'esclusione della tutela paesaggistica della zona di interesse archeologico, posto che tale regime protettivo si estende ad abbracciare anche il contesto ambientale in cui i reperti si collocano e che riguarda reperti collocati in altre prossime porzioni territoriali.

Estratto: «Nella zona interessata dall'intervento edilizio progettato dalla società il P.T.P. e il P.T.P.R. hanno determinato, sulla base delle predette norme, un vincolo paesistico in quanto area di interesse archeologico. L'apposizione del vincolo paesistico non è in alcun modo subordinata, in base alla vigente normativa, alla preesistenza di un vincolo archeologico. Vincolo paesaggistico e vincolo archeologico sono, infatti, funzionali all'attuazione di un diverso tipo di tutela. Il vincolo archeologico è volto a realizzare la tutela dei beni riconosciuti di interesse archeologico, il vincolo paesistico la tutela del territorio che li conserva. La tutela paesaggistica delle zone di interesse archeologico ha carattere e contenuto diversi rispetto al puntuale vincolo archeologico. Il paesaggio archeologico non va confuso con il sito archeologico. Il paesaggio archeologico, infatti, non si propone di conservare il singolo reperto emergente o sotterraneo, ma di salvaguardare la forma del paesaggio che include il sito archeologico. Infatti, il paesaggio archeologico non si esaurisce nelle sole aree gravate direttamente da vincoli archeologici, estendendosi normalmente al di là della porzione di territorio direttamente interessata dalla presenza di reperti, in quanto include anche le aree circostanti che costituiscono il contesto ambientale in cui le aree si inseriscono connotando il relativo paesaggio. Pertanto, la circostanza che in una specifica porzione di territorio rientrante nella perimetrazione della zona archeologica non siano presenti reperti non determina l'esclusione della tutela paesaggistica della zona di interesse archeologico, posto che tale regime protettivo si estende ad abbracciare anche il contesto ambientale in cui i reperti si collocano e che riguarda reperti collocati in altre prossime porzioni territoriali. Di conseguenza l'accertamento dell'inesistenza di reperti, se vale ad escludere il vincolo ex lege di zona archeologica, non può far venir meno il vincolo autonomamente imposto dalla Regione in sede di adozione del P.T.P.R.»

VINCOLI ED EDIFICABILITÀ --> VINCOLI URBANISTICI E LEGALI --> STORICO, ARCHEOLOGICO, ARTISTICO --> VINCOLI DI PRG - EDIFICI TUTELATI

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.2513 del 26/04/2018 - Relatore: Giuseppe Castiglia -
Presidente: Antonino Anastasi

Sintesi: Lo smontaggio e il successivo rimontaggio di un prospetto vincolato nella struttura portante di un nuovo fabbricato in cemento armato comporta una evidente alterazione di una caratteristica tipologica essenziale e una inevitabile compromissione dei valori architettonici e dell'omogeneità del tessuto urbano che la disciplina di piano, con il vincolo di facciata, intende invece preservare.

Estratto: «14. Egualmente privo di pregio è il terzo motivo. 14.1. Non vi sono indici per ritenere che la delibera n. 2/2012 del commissario straordinario non abbia assunto la disciplina della zona B1 nella sua concreta configurazione alla stregua della disciplina urbanistica vigente, con assoggettamento cioè al vincolo di facciata degli edifici compresi all'interno della striscia continua.14.2. La tesi poi che il progetto non sarebbe in contrasto con la prescrizione riguardante la facciata appare quanto meno singolare. Non occorre particolare impegno per dimostrare la diversità della facciata di un edificio a quattro piani fuori terra rispetto a quella di un preesistente edificio a un solo piano: il progetto prevede testualmente lo smontaggio e il successivo rimontaggio del prospetto vincolato nella struttura portante del nuovo fabbricato in cemento armato, con una evidente alterazione di una caratteristica tipologica essenziale e una inevitabile compromissione dei valori architettonici e dell'omogeneità del tessuto urbano che la disciplina di piano intende invece preservare.»

TAR EMILIA ROMAGNA, SEZIONE I BOLOGNA n.3 del 09/01/2018 - Relatore: Umberto
Giovannini - Presidente: Giuseppe Di Nunzio

Sintesi: È oggettivamente ragionevole la disposizione che, pur volta alla tutela di una zona in cui sono presenti diversi fabbricati (e località) di pregio storico artistico e ambientale, sottopone a una più severa disciplina urbanistica di tutela solo quegli immobili che possiedono oggettivamente tali caratteristiche.

Estratto: «Per quanto concerne, infine, la subordinata censura di illegittimità dell'art. 26 delle N.T.A. del P.R.G., ove la norma dovesse essere interpretata nel senso – avverso dal ricorrente - di legittimare l'intervento dei controinteressati, il Tribunale ne deve rilevare la palese infondatezza, stante l'oggettiva ragionevolezza di una disposizione che, pur volta alla tutela di una zona in cui sono presenti diversi fabbricati (e località) di pregio storico artistico e ambientale, sottopone a una più severa disciplina urbanistica di tutela solo quegli immobili che possiedono oggettivamente tali caratteristiche, quali risultanti dall'elenco contenuto nell'art. 37 N.T.A. e come specificamente individuati e contrassegnati nella documentazione cartografica di P.R.G.»

VINCOLI ED EDIFICABILITÀ --> VINCOLI URBANISTICI E LEGALI --> STORICO, ARCHEOLOGICO, ARTISTICO --> VINCOLO INDIRETTO

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI n.1023 del 10/02/2020 - Relatore: Stefano Toschei -
Presidente: Sergio De Felice

Sintesi: Ai sensi della l. 1089/1939 (artt. 1 e 3), il vincolo archeologico c.d. diretto viene imposto su beni o aree nei quali sono stati ritrovati reperti archeologici, o in relazione ai quali vi è certezza dell'esistenza, della localizzazione e dell'importanza del bene archeologico, mentre il vincolo archeologico c.d. indiretto (art. 21 l. 1089/1939), viene imposto su beni e aree circostanti a quelli sottoposti a vincolo diretto, per garantirne una migliore visibilità e fruizione collettiva, o migliori condizioni ambientali e di decoro.

Estratto: «9. – Tenuto conto anche (ma non esclusivamente) della ulteriore documentazione acquisita agli atti del giudizio che, lo si ribadisce, assume importanza rilevante per la completezza del quadro istruttorio e che avrebbe comunque dovuto essere richiesta all'amministrazione appellata da parte di questo giudice di appello, può trovare conferma quanto deciso dal giudice di primo grado. È utile premettere che, ai sensi della l. 1089/1939 (artt. 1 e 3), il vincolo archeologico c.d. diretto viene imposto su beni o aree nei quali sono stati ritrovati reperti archeologici, o in relazione ai quali vi è certezza dell'esistenza, della localizzazione e dell'importanza del bene archeologico, mentre il vincolo archeologico c.d. indiretto (art. 21 l. 1089/1939), viene imposto su beni e aree circostanti a quelli sottoposti a vincolo diretto, per garantirne una migliore visibilità e fruizione collettiva, o migliori condizioni ambientali e di decoro (cfr., in tal senso, Cons. Stato, Sez. VI, 19 gennaio 2007 n. 111). In linea di diritto va, ancora, ricordato come il vincolo storico artistico c.d. diretto venga imposto sui beni o sulle aree nei quali sono stati rinvenuti beni di tale valenza, o in relazione ai quali vi è la certezza dell'esistenza, della localizzazione e dell'importanza di tali beni, mentre il vincolo c.d. indiretto viene imposto sui beni e sulle aree circostanti a quelli sottoposti a vincolo diretto, così da garantirne una migliore visibilità e fruizione collettiva, o migliori condizioni ambientali e di decoro. Spetta alla discrezionalità tecnica della Pubblica amministrazione valutare se emettere o meno la declaratoria del particolare interesse archeologico di un immobile, tale valutazione è pertanto sindacabile in sede di legittimità solo per difetto di motivazione o per erroneità o illogicità, ovvero per inattendibilità della valutazione stessa (cfr., tra le molte, Cons. Stato, Sez. VI, 30 maggio 2018 n. 3246). In generale, sulla natura e consistenza dei poteri in esercizio, va ribadito come le valutazioni in ordine all'esistenza di un interesse culturale particolarmente importante di un immobile, tali da giustificare l'apposizione del relativo vincolo diretto sul bene e indiretto sui beni circostanti con il conseguente regime, costituiscano espressione di un potere di apprezzamento essenzialmente tecnico, espressione di una prerogativa propria dell'amministrazione dei beni culturali nell'esercizio della funzione di tutela del patrimonio, sindacabile solamente per incongruenza e illogicità di rilievo tale da far emergere l'inattendibilità o l'irrazionalità della valutazione (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 10 gennaio 2018 n. 100 e 14 ottobre 2014 n. 5061). In materia, l'imposizione di un vincolo diretto necessita di indagini e approfondimenti che possono richiedere anche molto tempo - oltre che opportuni finanziamenti non sempre disponibili - con la conseguenza che non appare illogica la scelta di