

La Corte costituzionale, in accoglimento di una questione sollevata dal T.a.r. per la Lombardia – Brescia, dichiara l’illegittimità costituzionale di una norma di legge regionale (l’art. 9, comma 12, della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005, recante “*Legge per il governo del territorio*”), con la quale, in sostanza, si prevedeva la possibilità di reiterare, a tempo indeterminato, l’efficacia di vincoli preordinati all’esproprio, oltre quindi il termine quinquennale stabilito dall’art. 9, comma 2, del d.P.R. n. 327 del 2001 (c.d. testo unico delle espropriazioni). In motivazione, la Corte ribadisce che la proroga, in via legislativa, dei vincoli espropriativi costituisce un “*fenomeno inammissibile dal punto di vista costituzionale, qualora essa si presenti sine die o all’infinito (attraverso la reiterazione di proroghe a tempo determinato che si ripetano aggiungendosi le une alle altre), o quando il limite temporale sia indeterminato, cioè non sia certo, preciso e sicuro e, quindi, anche non contenuto in termini di ragionevolezza*”.

Corte costituzionale, sentenza 18 dicembre 2020, n. 270 – Pres. Coraggio, Red. Zanon

Espropriazione per pubblico interesse – Regione Lombardia – Vincolo preordinato all’esproprio – Reiterazione – Violazione degli artt. 42, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost. – Illegittimità costituzionale *in parte qua*

E’ incostituzionale, per violazione degli artt. 42, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost., l’art. 9, comma 12, secondo periodo, della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005, in quanto, consentendo la protrazione dell’efficacia del vincolo preordinato all’esproprio ben oltre la naturale scadenza quinquennale e – in virtù del richiamo al programma triennale delle opere pubbliche – per un tempo sostanzialmente indefinito, senza che sia previsto il riconoscimento di alcun indennizzo, realizza un effetto che si pone in frontale contrasto con la giurisprudenza costituzionale in materia di espropriazione per pubblica utilità, dando seguito alla quale il legislatore statale ha individuato un ragionevole punto di equilibrio tra la reiterabilità indefinita dei vincoli e la necessità di indennizzare il proprietario (1).

(1) I. – Con la sentenza in rassegna, la Corte costituzionale ribadisce la propria costante giurisprudenza in materia di durata del vincolo espropriativo, confermando che la legge (in questo caso, si trattava di una norma della legge generale della Regione Lombardia in materia di governo del territorio) non può prevedere una protrazione indefinita del vincolo, ben oltre il termine quinquennale individuato dall’art. 9, comma 2, del t.u. espropriazioni (di cui al d.P.R. n. 327 del 2001), termine che rappresenta il “punto di equilibrio”, individuato dal legislatore, oltre il quale non è costituzionalmente tollerabile il sacrificio del diritto di proprietà privata senza il riconoscimento di un adeguato indennizzo.

La questione era stata sollevata dal T.a.r. per la Lombardia – Brescia, sezione II, con ordinanza 14 agosto 2019, n. 740 (in *Riv. giur. edilizia*, 2019, I, 1250, nonché oggetto della *News US* n. 109 del 16 ottobre 2019, cui si rinvia per gli ampi riferimenti di dottrina e di giurisprudenza).

Nel giudizio *a quo*, era impugnato l'atto contenente la dichiarazione di pubblica utilità, insieme ai successivi provvedimenti, adottati nell'ambito di una procedura espropriativa iniziata dal Comune di Agro per la realizzazione di una strada di collegamento progettata, in parte, su un fondo privato. Il vincolo preordinato all'esproprio, derivante dall'approvazione del piano comunale di governo del territorio, avrebbe esaurito la propria durata quinquennale nel novembre 2017 ma, in applicazione della norma regionale censurata, esso risultava prorogato *sine die* per effetto dell'avvenuto inserimento dell'opera nel programma triennale delle opere pubbliche, approvato nell'aprile del 2017. In base alla norma regionale oggetto dei dubbi sollevati dal T.a.r. per la Lombardia, infatti, i vincoli preordinati all'esproprio, aventi una durata pari a cinque anni, "*decadono qualora, entro tale termine, l'intervento cui sono preordinati non sia inserito, a cura dell'ente competente alla sua realizzazione, nel programma triennale delle opere pubbliche e relativo aggiornamento, ovvero non sia stato approvato lo strumento attuativo che ne preveda la realizzazione*".

II. – La Corte costituzionale, dunque, dichiara l'illegittimità costituzionale di tale norma per violazione degli artt. 42, comma 3, e 117, comma 3, Cost., concludendo invece per l'inammissibilità (per difetto di motivazione) della questione in relazione al parametro di cui agli artt. 117, comma 1, Cost., e 1 del Protocollo addizionale alla CEDU.

Questo, in sintesi, il percorso seguito dalla Corte per giungere – dopo aver superato alcune questioni di inammissibilità – alla declaratoria di incostituzionalità:

- a) la Corte premette, anzitutto, un'articolata ricostruzione del quadro normativo statale vigente *in subiecta materia*, ripercorrendone le tappe salienti e ricordando quanto segue:
 - a1) l'espropriazione per motivi d'interesse generale, governata dall'art. 42, comma 3, Cost., è un procedimento preordinato all'emanazione di un provvedimento che trasferisce la proprietà o altro diritto reale su di un bene; le fasi del procedimento, finalizzate all'emissione del decreto di esproprio, sono scandite dall'art. 8 del t.u. espropriazioni, e sono costituite dalla sottoposizione del bene al vincolo preordinato all'esproprio, dalla dichiarazione di pubblica utilità dell'opera che deve essere realizzata e dalla determinazione dell'indennità di espropriazione;
 - a2) ai sensi dell'art. 9 del medesimo testo unico, un bene è sottoposto al vincolo preordinato all'espropriazione quando diventa efficace, in base alla specifica normativa statale e regionale di riferimento, l'atto di approvazione

del piano urbanistico generale, ovvero una sua variante, che preveda la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità; l'effetto del vincolo comporta che il proprietario del bene, pur restando titolare del diritto sulla cosa, non può utilizzarla in contrasto con la destinazione dell'opera, fino a che l'amministrazione non proceda all'espropriazione;

- a3) il legislatore, chiamato ad adeguarsi ai principi enunciati con la sentenza 29 maggio 1968, n. 55 (in *Giur. cost.*, 1968), ha stabilito, con l'art. 2 della legge n. 1187 del 1968, una durata quinquennale del vincolo espropriativo, periodo durante il quale la necessità di corrispondere un indennizzo è esclusa;
- a4) con la sentenza 20 maggio 1999, n. 179 (in *Foro it.*, 1999, I, 1705, con nota di BENINI, in *Corriere giur.*, 1999, 830, con note di CARBONE e GIOIA, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, 851, con nota di MAZZARELLI, in *Urb. e appalti*, 1999, 712, con nota di LIGUORI, in *Giust. civ.*, 1999, I, 2597, con nota di STELLA RICHTER, in *Appalti urbanistica edilizia*, 1999, 395, con nota di GISONDI, in *Riv. amm.*, 1999, 274, con nota di CACCIAVILLANI, in *Giur. it.*, 1999, 2155, con nota di DE MARZO, in *Le Regioni*, 1999, 804, con nota di CIVITARESE MATTEUCCI, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 1999, 873, con nota di BONATTI, ed in *Guida al dir.*, 1999, 22, 133, con nota di RICCIO), la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 7, numeri 2), 3) e 4), e 40 della legge n. 1150 del 1942, e 2, primo comma, della legge n. 1187 del 1968, nella parte in cui consentiva alla pubblica amministrazione di reiterare i vincoli espropriativi scaduti senza la previsione di un indennizzo;
- a5) con l'adozione del testo unico sulle espropriazioni, di cui al già richiamato d.P.R. n. 327 del 2001, il legislatore statale si è adeguato alle indicazioni della giurisprudenza costituzionale, prevedendo la durata quinquennale del vincolo preordinato all'esproprio (art. 9, comma 2; si tratta del c.d. periodo di franchigia, durante il quale al proprietario del bene non è dovuto alcun indennizzo), nonché la decadenza dal vincolo se, entro tale termine, non è dichiarata la pubblica utilità dell'opera (art. 9, comma 3); il vincolo può essere motivatamente reiterato, subordinatamente alla previa approvazione di un nuovo piano urbanistico generale o di una sua variante (art. 9, comma 4), e con la corresponsione di un apposito indennizzo (art. 39) – ciò, fermo restando che le stesse garanzie devono sorreggere un'eventuale proroga del vincolo prima della sua naturale scadenza (in tal senso, Corte cost., sentenza 20 luglio 2007, n. 314, in *Foro it.*, 2009, I, 1711);

- a6) la dichiarazione di pubblica utilità, che deve intervenire entro il termine di efficacia del vincolo espropriativo (art. 13, comma 1, t.u. espropriazioni), è l'atto con il quale vengono individuati in concreto i motivi di interesse generale cui l'art. 42, comma 3, Cost. subordina l'espropriazione della proprietà privata nei casi previsti dalla legge (cfr. Corte cost., sentenza 8 maggio 1995, n. 155, in *Foro it.*, 1995, I, 2389), e segna l'effettivo avvio della procedura espropriativa, nel necessario rispetto del contraddittorio tra i cittadini interessati e l'amministrazione;
- a7) un *"ruolo centrale"*, nella disciplina in esame, è poi svolto dalla c.d. dichiarazione implicita di pubblica utilità, la quale (a norma dell'art. 12 del d.P.R. n. 327 del 2001) si intende disposta *"quando l'autorità espropriante approva a tale fine il progetto definitivo dell'opera pubblica o di pubblica utilità, ovvero quando sono approvati il piano particolareggiato, il piano di lottizzazione, il piano di recupero, il piano di ricostruzione, il piano delle aree da destinare a insediamenti produttivi, ovvero quando è approvato il piano di zona"*, nonché nei casi in cui la normativa vigente prevede che equivalga *"a dichiarazione di pubblica utilità l'approvazione di uno strumento urbanistico, anche di settore o attuativo, la definizione di una conferenza di servizi o il perfezionamento di un accordo di programma, ovvero il rilascio di una concessione, di una autorizzazione o di un atto avente effetti equivalenti"*;
- a8) a livello statale, poi, un ruolo decisivo gioca il programma triennale dei lavori pubblici, attualmente previsto dall'art. 21 del codice dei contratti pubblici (di cui al d.lgs. n. 50 del 2016) il quale disciplina unitariamente la programmazione, sia per i lavori pubblici che per i servizi e le forniture, demandando (comma 8) a un decreto ministeriale, di natura regolamentare, la normazione di dettaglio; tale programma triennale, ai sensi dell'art. 3, lettera ggggg-sexies), del cod. contratti pubblici, rappresenta il documento, da aggiornare annualmente, che le amministrazioni adottano al fine di individuare i lavori da avviare nel triennio;
- a9) l'art. 5, comma 5, dell'apposito regolamento (di cui al d.m. 16 gennaio 2018, n. 14) stabilisce le modalità di partecipazione dei privati interessati in relazione alla definizione del contenuto del programma in questione, prevedendo la possibilità di presentare osservazioni prima dell'approvazione definitiva del programma;
- b) a livello regionale, e con specifico riguardo alla disciplina vigente nella Regione Lombardia, la Corte poi ricorda che:
 - b1) la disciplina sul governo del territorio, contenuta nella legge regionale n. 12 del 2005, nonché la disciplina sul procedimento di espropriazione (di cui

alla legge della Regione Lombardia n. 3 del 2009) sono state varate nell'esercizio della potestà legislativa concorrente, come previsto dallo stesso testo unico delle espropriazioni (art. 5, comma 1), posto che l'espropriazione costituisce una funzione trasversale, che può esplicarsi anche nella materia concorrente del "governo del territorio" nella quale, come più volte riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale, rientra l'urbanistica (cfr. sentenza 26 giugno 2020, n. 130, e sentenza 5 dicembre 2019, n. 254, quest'ultima in *Quad. dir. e politica ecclesiastica*, 2019, 697, con nota di MARCHEI, in *Dir. pen. globalizzazione*, 2020, 33, con nota di PLACANICA, ed in *Giur. cost.*, 2019, 3131, con nota di GORLANI) –

- b2) con specifico riferimento alle prime due fasi della procedura espropriativa (che vengono in rilievo nella fattispecie di cui al giudizio *a quo*), la disciplina regionale lombarda presenta delle differenze rispetto a quella statale, in quanto (per un verso) fa discendere un "peculiare effetto" dall'inserimento dell'opera pubblica o di pubblica utilità nel programma triennale delle opere pubbliche (ossia, la mancata decadenza del vincolo, pur superato il periodo quinquennale), mentre (per altro verso) l'art. 9 della legge regionale sul procedimento espropriativo, a determinate condizioni, include proprio il programma triennale delle opere pubbliche tra gli atti che comportano la dichiarazione di pubblica utilità;
- c) nel solco tracciato dalla sentenza n. 179 del 1999, cit., la Corte ribadisce dunque che "la proroga in via legislativa dei vincoli espropriativi è fenomeno inammissibile dal punto di vista costituzionale, qualora essa si presenti sine die o all'infinito (attraverso la reiterazione di proroghe a tempo determinato che si ripetano aggiungendosi le une alle altre), o quando il limite temporale sia indeterminato, cioè non sia certo, preciso e sicuro e, quindi, anche non contenuto in termini di ragionevolezza"; di conseguenza, la Corte enuclea i seguenti vizi della norma regionale censurata:
 - c1) essa consente la protrazione dell'efficacia del vincolo "ben oltre la naturale scadenza quinquennale e, in virtù dell'inclusione dell'aggiornamento annuale del programma triennale delle opere pubbliche nell'ambito applicativo della norma, per un tempo sostanzialmente indefinito, senza che sia previsto il riconoscimento al privato interessato di alcun indennizzo";
 - c2) tale effetto "si pone in frontale contrasto con la giurisprudenza costituzionale illustrata in precedenza, dando seguito alla quale il legislatore statale ha individuato un ragionevole punto di equilibrio tra la reiterabilità indefinita dei vincoli e la necessità di indennizzare il proprietario";
 - c3) peraltro, la norma lombarda "ha omissis di imporre un preciso onere motivazionale circa l'interesse pubblico al mantenimento del vincolo per un periodo

che oltrepassa quello cosiddetto di franchigia”, con ciò ulteriormente discostandosi dalla legge statale di riferimento (cfr. art. 9, comma 4, del d.P.R. n. 327 del 2001);

- c4) ancora, la norma lombarda *“appare del tutto carente quanto al livello di garanzia partecipativa da riconoscersi al privato interessato*”, così contravvenendo ad un’altra prescrizione già in passato ribadita dalla giurisprudenza costituzionale, quella cioè di mettere i privati, ancora prima dell’adozione dell’atto limitativo, *“in condizioni di esporre le proprie ragioni, sia a tutela del proprio interesse, sia a titolo di collaborazione nell’interesse pubblico”* (viene richiamata la sentenza 30 aprile 2015, n. 71, in *Foro it.*, 2015, I, 2629, con nota di R. PARDOLESI, in *Urb. e appalti*, 2015, 767, con note di ARTARIA e BARILÀ, in *Guida al dir.*, 2015, 21, 84, con nota di PONTE, in *Resp. civ. e prev.*, 2015, 1492, con nota di REGA, in *Giur. cost.*, 2015, 998, con nota di MOSCARINI, in *Europa e dir. privato*, 2015, 951, con nota di GRISI, ed in *Riv. giur. edilizia*, 2015, I, 581, con note di MARI e STRAZZA);
- c5) del resto, le forme di partecipazione che sono previste per l’approvazione del programma triennale delle opere pubbliche appaiono – precisa la Corte – *“di qualità e grado insufficienti, e comunque non corrispondenti a quelle stabilite dal t.u. espropriazioni (in particolare nell’art. 11) per gli atti appositivi e per quelli reiterativi del vincolo espropriativo”*, trovando esse la loro fonte in un atto meramente regolamentare (il già ricordato d.m. n. 14 del 2018), il quale oltretutto le prevede in modalità solo eventuale.

III. – Per completezza, si consideri quanto segue:

- d) nella decisione in rassegna, la Corte afferma la *“trasversalità”* della materia delle espropriazioni, in quanto riconducibile all’urbanistica la quale, a sua volta, è da ricomprendere nella materia concorrente del governo del territorio; su quest’ultima affermazione cfr., di recente:
- d1) Corte cost., sentenza n. 130 del 2020, cit., secondo cui *“la normativa sui centri storici si trovi al crocevia fra le competenze regionali in materia urbanistica o di governo del territorio e la tutela dei beni culturali”*, con la conseguente precisazione secondo cui *“le Regioni hanno dedicato specifiche discipline ai centri storici, nell’ambito delle competenze in materia di governo del territorio o urbanistica, cercando di superare la visione parcellizzata degli interventi edilizi per privilegiare la considerazione unitaria dei nuclei storici. In accordo con l’ordinamento statale, le Regioni stesse affidano a strumenti urbanistici comunali e al lavoro di uffici tecnici territorialmente competenti l’attuazione delle norme dettate a livello regionale e statale”*;

- d2) Corte cost., sentenza n. 254 del 2019, cit., secondo cui *“nel regolare, in sede di disciplina del governo del territorio, l’edilizia di culto, le regioni possono perseguire esclusivamente finalità urbanistiche, nell’ambito delle quali deve essere ricondotta anche la necessaria specifica considerazione delle esigenze di allocazione delle attrezzature religiose. In ragione del peculiare rango costituzionale della libertà di culto, inoltre, la stessa disciplina urbanistico-edilizia deve far fronte, con riferimento alle attrezzature religiose, all’ulteriore esigenza della necessaria previsione di luoghi per il loro insediamento, con la conseguenza che essa non può comportare l’esclusione o l’eccessiva compressione della possibilità di realizzare strutture di questo tipo”*, giungendosi così alla seguente conclusione: *“In questo quadro, la previsione – ad opera della legislazione regionale in materia di governo del territorio – di uno speciale piano dedicato alle attrezzature religiose, riconducibile al modello della pianificazione urbanistica di settore, non è di per sé illegittima. Non lo è, tuttavia, alla duplice condizione che essa persegua lo scopo del corretto insediamento nel territorio comunale delle attrezzature religiose aventi impatto urbanistico, e che, in questo orizzonte, tenga adeguatamente conto della necessità di favorire l’apertura di luoghi di culto destinati alle diverse comunità religiose (corrispondendo così anche agli standard urbanistici, cioè alla dotazione minima di spazi pubblici)”*;
- e) per l’affermazione secondo cui le garanzie partecipative devono trovare applicazione nell’ambito del procedimento espropriativo, cfr. la sentenza della Corte costituzionale n. 71 del 2015, cit., menzionata anche dalla pronuncia in epigrafe, secondo cui:
- e1) il principio del *“giusto procedimento”* (in virtù del quale i soggetti privati dovrebbero poter esporre le proprie ragioni, e in particolare prima che vengano adottati provvedimenti limitativi dei loro diritti) *“non può dirsi assistito in assoluto da garanzia costituzionale”* (in tal senso, nella giurisprudenza della Corte, cfr. già: sentenza 12 luglio 1995, n. 312, in *Cons. Stato*, 1995, II, 1197; sentenza 31 maggio 1995, n. 210, in *Cons. Stato*, 1995, II, 906; sentenza 24 febbraio 1995, n. 57, in *Mass. giur. lav.*, 1995, 146, con nota di SANTONI, in *Lavoro giur.*, 1995, 657, con nota di PILATI, in *Giorn. dir. amm.*, 1995, 801, con nota di MARIANI, in *Dir. lav.*, 1995, II, 132, con nota di PELLACANI, ed in *Riv. it. dir. lav.*, 1995, II, 738, con nota di CORSINOVI; sentenza 19 marzo 1993, n. 103, in *Foro it.*, 1993, I, 2410; ordinanza 10 dicembre 1987, n. 503, in *Giur. cost.*, 1987, I, 3317, con nota di AMODIO; sentenza 20 marzo 1978, n. 23, in *Giur. it.*, 1979, I, 209);

- e2) ciò, tuttavia, *“non sminuisce certo la portata che tale principio ha assunto nel nostro ordinamento, specie dopo l’entrata in vigore della legge 7 agosto 1990, n. 241”*;
- e3) in materia espropriativa, è ormai risalente l’affermazione secondo cui i privati interessati devono essere messi *“in condizioni di esporre le proprie ragioni sia a tutela del proprio interesse, sia a titolo di collaborazione nell’interesse pubblico”* (cfr. sentenza 20 luglio 1990, n. 344, in *Giur. cost.*, 1990, 2158; sentenza 21 marzo 1989, n. 143, in *Foro it.*, 1991, I, 1970; sentenza 27 giugno 1986, n. 151, in *Foro it.*, 1986, I, 2690, con note di COZZUTO QUADRI e CARAVITA; sentenza 2 marzo 1962, n. 13, in *Giur. cost.*, 1962);
- f) in tema di proroga di vincoli espropriativi già scaduti, cfr., nella giurisprudenza costituzionale, la sentenza n. 314 del 2007, cit. (menzionata anche dalla decisione in rassegna), con cui è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale di una norma di legge della Regione Campania che prorogava, per un triennio, i piani regolatori dei nuclei e delle aree industriali già scaduti; in tale pronuncia si legge, per quanto qui di maggiore interesse:
- f1) che la reiterazione dei vincoli espropriativi, pur in linea di principio *“consentita in via amministrativa, e a maggior ragione, per legge”*, deve tuttavia essere *“puntualmente motivata con riguardo alla persistente necessità di acquisire la proprietà privata (da valutare sulla base di una apposita istruttoria procedimentale da cui emerga la prevalenza dell’interesse pubblico rispetto a quello privato da sacrificare); e, contemporaneamente, deve prevedere la corresponsione del giusto indennizzo. In mancanza di tali presupposti vi è lesione del diritto di proprietà”*;
- f2) che *“La regola dell’indennizzabilità dei vincoli espropriativi reiterati è ormai un principio consolidato nell’ordinamento, anche per l’entrata in vigore dell’art. 39 t.u. delle espropriazioni (d.p.r. 8 giugno 2001 n. 327). La reiterazione di qualsiasi vincolo preordinato all’esproprio, o sostanzialmente espropriativo, dunque, è da intendere implicitamente integrabile con il principio generale dell’indennizzabilità”* (con richiamo alla precedente ordinanza 25 luglio 2002, n. 397, in *Riv. giur. edilizia*, 2002, I, 1207);
- g) nella giurisprudenza amministrativa, con riferimento all’obbligo di motivazione del provvedimento con cui è reiterato il vincolo espropriativo, cfr. Cons. Stato, Ad. plen. 24 maggio 2007, n. 7 (in *Foro it.*, 2007, III, 350 con nota di TRAVI; in *Guida al dir.*, 2007, 24, 73, con nota di FORLENZA; in *Riv. amm.*, 2007, 461, con nota di CACCIAVILLANI; in *Corriere merito*, 2007, 1092, con nota di VELTRI; in *Urb. e appalti*, 2007, 1113, con nota di CARBONELLI; in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 1174, con nota di MAZZARELLI; in *Resp. e risarcimento*, 2007, 7, 95, con nota di

PAPPALARDO; in *Quaderni centro documentaz.*, 2007, 242, con nota di COLLACCHI) secondo cui:

- g1) *“l’esercizio del potere di reiterazione di un vincolo preordinato all’esproprio decaduto per decorrenza del termine quinquennale può essere esercitato unicamente sulla base di una idonea istruttoria e di una adeguata motivazione che escluda un contenuto vessatorio o comunque ingiusto dei relativi atti”;*
- g2) *“per valutare l’adeguatezza della motivazione dei provvedimenti di reiterazione di vincoli preordinati all’esproprio occorre distinguere se questi riguardano o meno una pluralità di aree, se riguardano solo una parte già incisa da vincoli decaduti, se, infine, la reiterazione sia disposta (o meno) per la prima volta sull’area”;*
- g3) *“si ha adeguato supporto motivazionale dell’atto di reiterazione del vincolo preordinato all’esproprio qualora l’amministrazione, nell’evidenziare l’attualità dell’interesse pubblico da soddisfare, abbia a seguito di specifica istruttoria, tenuto conto delle seguenti circostanze: 1) in caso di reiterazione disposta con riguardo o meno una pluralità di aree, nell’ambito dell’adozione di una variante generale o comunque riguardante una consistente parte del territorio comunale, si devono distinguere le ipotesi in cui la reiterazione del vincolo riguardi un’area ben specificata (per realizzare una singola opera pubblica o per soddisfare i prescritti standard sui servizi pubblici o sul verde pubblico) e quelle in cui la reiterazione riguardi una pluralità di aree per una consistente parte del territorio comunale, a seguito della decadenza di uno strumento urbanistico generale che abbia disposto una molteplicità di vincoli preordinati all’esproprio (necessari per l’adeguamento degli standard, a seguito della realizzazione di ulteriori manufatti). Tale distinzione ha ragion d’essere perché solo nell’ipotesi in cui vengono reiterati ‘in blocco’ i vincoli decaduti, già riguardanti una pluralità di aree, la sussistenza di un attuale specifico interesse pubblico risulta dalla perdurante constatata insufficienza delle aree destinate a standard (indispensabili per la vivibilità degli abitati), mentre l’assenza di un intento vessatorio si evince dalla parità di trattamento che hanno tutti i destinatari dei precedenti vincoli decaduti; 2) in caso di reiterazione disposta con riguardo solo ad una parte delle aree già incise dai vincoli decaduti, mentre per l’altra parte non è disposta la reiterazione in quanto il vincolo venga impresso su nuovi terreni. Tale scelta, pur costituendo senz’altro un’anomalia della funzione pubblica, deve fondarsi, pena il profilarsi di un intento vessatorio nei confronti dei proprietari delle aree riassoggettate a vincolo, su una motivazione da cui emergano le ragioni di interesse pubblico che giustifichino il vantaggio di chi non è più coinvolto nelle determinazioni di reperimento degli standard, a scapito di chi lo diventa, pur non essendo stato destinatario di un precedente vincolo preordinato all’esproprio; 3) in caso di reiterazione disposta per la prima volta, può ritenersi*

giustificato il richiamo alle originarie valutazioni; di converso, quando il rinnovato vincolo sia a sua volta decaduto, l'autorità urbanistica deve procedere con una ponderata valutazione degli interessi coinvolti, evidenziano le ragioni, con riferimento al rispetto degli standard, alle esigenze della spesa, agli specifici accadimenti riguardanti le precedenti fasi procedimentali, che diano conto dell'attuale sussistenza dell'interesse pubblico";

- g4) *"secondo il quadro normativo vigente antecedentemente al testo unico sugli espropri approvato con il d.P.R. n. 327 del 2001, valeva il principio che, in caso di atti di reiterazione dei vincoli preordinati all'esproprio, imponeva l'obbligo di un'adeguata motivazione (poi espressamente disposto dall'art. 9 comma 4, d.P.R. cit.), nella quale l'amministrazione doveva indicare la ragione che l'avevano indotta a scegliere nuovamente proprio l'area sulla quale la precedente scelta si era appuntata, evidenziando, a tal fine, l'attualità dell'interesse pubblico da soddisfare, ciò in quanto tale specie di determinazione è destinata ad incidere sulla sfera giuridica di un proprietario che già per un quinquennio è stato titolare di un bene suscettibile di dichiarazione di pubblica utilità e successivamente di esproprio";*
- g5) *la deliberazione riguardante la reiterazione del vincolo espropriativo non necessita di copertura finanziaria volta a garantire il pagamento del corrispondente indennizzo ("la delibera impugnata in primo grado non doveva essere preceduta dall'approvazione di un 'piano finanziario'");*
- h) *sulla distinzione fra vincoli conformativi e vincoli espropriativi, in relazione a motivazione e indennizzo, cfr. da ultimo, nella giurisprudenza amministrativa (cui adde le ulteriori indicazioni riportate nella News US n. 109 del 16 ottobre 2019, cit.):*
- h1) *Cons. Stato, sezione IV, sentenza 19 febbraio 2020, n. 1253, secondo cui "l'art. 40 della legge n. 1150/1942, dopo l'intervento della Corte costituzionale con la sentenza n. 55 del 1968, deve intendersi nel senso che gli obblighi di allineamento rispetto alle previsioni di piano sulle vie di comunicazione non decadono perché non hanno natura espropriativa";*
- h2) *Cons. Stato, sezione IV, sentenza 12 aprile 2018, n. 2205, in cui si legge quanto segue: "il concetto di 'limiti comportanti la totale inutilizzazione' va enucleato in base alla insuperata giurisprudenza costituzionale, in materia di cd. espropriazione di valore (sentenze 20 gennaio 1966 n. 6 e 29 maggio 1968 n. 55), 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 - viceversa - esercita un potere sostanzialmente ablatorio (come tale, indennizzabile [...]);*

- h3) Cons. Stato, sezione IV, decisione 28 ottobre 2009, n. 6661 (in *Giurisdiz. amm.*, 2009, I, 1399), secondo cui *“In tema di convenzione urbanistica di lottizzazione, quando sia scaduto un piano di lottizzazione si applicano alla convenzione le disposizioni dell’art. 17 l. 1150/42, le quali impongono, in mancanza di una diversa disciplina di dettaglio, di rispettare gli allineamenti e le prescrizioni di zona stabilite dallo strumento urbanistico attuativo, ancorché scaduto; la previsione di «ultrattività» delle disposizioni del piano scaduto è finalizzata ad evitare l’alterazione dello sviluppo urbanistico-edilizio così come armonicamente programmato e ad assicurare una edificazione omogenea”*;
- i) sulla programmazione triennale dei lavori pubblici cfr., in dottrina: L. PETRANGELI PAPINI, *La programmazione e la progettazione dei lavori pubblici*, in *Appalti urbanistica edilizia*, 2000, 12, 643 ss.; G. FORMICHELLA, *Lavori pubblici. La programmazione dei lavori pubblici negli Enti locali. I principi, le procedure, gli aspetti positivi e gli spunti problematici*, in *Nuova rass.*, 2001, 1857 ss.; A. MATARAZZO, *Lavori pubblici. Brevi annotazioni operative in tema di programmazione dei lavori pubblici*, in *Nuova rass.*, 2001, 1871 ss.; E. BARUSSO, *Le competenze degli organi dell’Ente Locale*, Santarcangelo di Romagna, 2001, 127 ss.; G. PESCE, *Effetti del programma triennale delle opere pubbliche e valutazione di fattibilità dell’intervento*, in *Urb. e appalti*, 2003, 442 ss.; A. PAGANO, *Programma triennale dei lavori pubblici, Commento a d.m. Infrastrutture e trasporti 9 giugno 2005*, in *Urb. e appalti*, 2005, 914; D. GHIANDONI, E. MASINI, *Le principali novità del programma oo.pp. 2019/2021*, in *Azienditalia*, 2018, 10, 1247; P. LEONCINO, *La contabilizzazione delle opere pubbliche*, in *Azienditalia*, 2019, 6, 885; A. GRAZIANO, in *Trattato sui contratti pubblici*, diretto da M.A. SANDULLI e R. DE NICTOLIS, I, *Fonti e principi, Ambito, Programmazione e progettazione*, 2019, 1123 ss.; R. DE NICTOLIS, *Appalti pubblici e concessioni*, Bologna, 2020, 300 ss.