

Il T.a.r. per la Lombardia dubita della legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 12, della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005 ("*Legge per il governo del territorio*"), nella parte in cui stabilisce che i vincoli preordinati all'espropriazione, di durata quinquennale, non decadono quando l'opera sia inserita, prima della scadenza del quinquennio, nel programma triennale delle opere pubbliche e relativo aggiornamento. Tale previsione sarebbe, infatti, violativa dei principi fondamentali della materia e sarebbe stata dettata oltre i limiti della competenza concorrente delle regioni a statuto ordinario, avendo essa dato luogo, in assenza di indennizzo, ad un'ipotesi di attuazione del vincolo espropriativo – volta ad impedirne la decadenza – difforme dalla disciplina statale la quale, diversamente, ricollega tale effetto di mantenimento dell'efficacia del vincolo ad un serio inizio della procedura espropriativa.

T.a.r. per la Lombardia – Brescia, sez. II, ordinanza 14 agosto 2019, n. 740 – Pres. Est. Bertagnolli

Espropriazione per pubblico interesse – Vincolo preordinato all'esproprio – Reiterazione – Regione Lombardia – Effetti della previsione dell'opera nel piano triennale dei lavori pubblici – Questione non manifestamente infondata di costituzionalità

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 comma 12 della legge regionale della Lombardia n. 12 del 2005, nella parte in cui, in violazione dei limiti alla propria competenza legislativa concorrente definiti dall'art. 117 Cost. e comunque dei principi fondamentali relativi ai limiti del potere espropriativo discendenti dall'art. 42 Cost., attribuisce all'inserimento della previsione della realizzazione di un'opera pubblica nella programmazione triennale di cui all'art. 21 del d. lgs. n. 50 del 2016 l'effetto preclusivo della decadenza del vincolo quinquennale preordinato all'esproprio per la sua esecuzione (1).

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna il T.a.r. per la Lombardia dubita della legittimità costituzionale – in relazione agli artt. 42 e 117 Cost., oltre che con riferimento all'art. 1 del Primo protocollo della C.E.D.U. – dell'art. 9, comma 12, l.r. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 nella parte in cui stabilisce che l'inserimento dell'opera nel programma triennale dei lavori pubblici previsto dall'art. 21 del d.lgs. n. 50 del 2016, ove intervenuto nel periodo di efficacia quinquennale del vincolo, impedisce la decadenza dello stesso vincolo. L'ordinanza evidenzia come la previsione di cui trattasi violerebbe le regole che connotano l'esercizio del potere ablatorio, ivi compreso l'obbligo di erogazione di un indennizzo in caso di espropriazione di valore, fermo restando che il programma triennale dei lavori pubblici sarebbe uno strumento idoneo ad integrare il presupposto del "*serio avvio della procedura espropriativa*" che la Corte costituzionale ha considerato necessario per l'attuazione

del vincolo medesimo. Il T.a.r. rimettente, adito per l'annullamento degli atti della procedura espropriativa, con sentenza non definitiva n. 736 del 2019 ha dichiarato talune doglianze in parte inammissibili e in parte infondate ed ha riservato all'ordinanza in rassegna lo scrutinio dei dubbi di legittimità costituzionale.

II. – Il ragionamento del T.a.r. si articola nelle seguenti considerazioni:

- a) il riparto di competenze tra disciplina statale e disciplina regionale stabilito all'art. 117, terzo comma, Cost., non consentirebbe al legislatore regionale (e, segnatamente, a quello di una regione a statuto ordinario) titolare della potestà legislativa concorrente, di individuare ipotesi di "attuazione" del vincolo espropriativo – idonee ad impedirne la decadenza per superamento del termine di efficacia quinquennale – ulteriori rispetto a quelle dettate dalla disciplina statale;
- b) l'assetto normativo statale ha mutuato le regole previgenti (già contenute nella legge n. 1187 del 1968 in tema di durata dei vincoli) ed i principi espressi da Corte cost. 20 maggio 1999, n. 179 (in *Foro it.*, 1999, I, 1705, con nota di BENINI, all'esito di questioni sollevate da Cons. Stato, ad. plen., 25 settembre 1996, n. 20, in *Foro it.*, 1997, III, 4) in tema di reiterazione del divieto di edificazione, così compendiate:
 - b1) il potere espropriativo è ammesso solo nei limiti in cui ciò sia previsto dalla legge, a condizione che l'assoggettamento all'attività ablatoria sia limitato nel tempo e che, a fronte di una pur possibile indeterminatezza temporale del vincolo, il proprietario sia indennizzato per la perdita, in via di fatto, della proprietà (Corte cost. 22 dicembre 1989, n. 575, in *Foro it.*, 1990, I, 1130);
 - b2) la decadenza del vincolo per superamento del quinquennio di efficacia è preclusa dall'intervenire, prima della scadenza, dell'espropriazione ovvero del "serio inizio dell'attività preordinata all'espropriazione" (quale quella data dall'approvazione di un piano attuativo o di provvedimento che dichiara la pubblica utilità dell'opera);
 - b3) la reiterazione del vincolo è ammessa all'esito di un procedimento che preveda la garanzia partecipativa per i proprietari interessati e che sia concluso con un provvedimento motivato che tenga conto, in particolar modo, delle esigenze di soddisfacimento degli standard;
 - b4) la reiterazione del vincolo preordinato all'esproprio deve dar luogo ad un indennizzo ancorché, come chiarito da Cons. Stato, ad. plen., n. 7 del 2007 (in *Foro it.*, 2007, III, 350, con nota di TRAVI), per la legittimità della reiterazione non sia necessaria la puntuale quantificazione, da parte dell'Amministrazione, dell'effettivo danno subito da parte del proprietario inciso;

- c) una previsione quale quella contenuta nell'art. 9, comma 12, l.r. cit., secondo cui *“I vincoli preordinati all'espropriazione per la realizzazione, esclusivamente ad opera della Pubblica Amministrazione, di attrezzature e servizi previsti dal piano dei servizi hanno la durata di cinque anni, decorrenti dall'entrata in vigore del piano stesso. Detti vincoli 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 [...]”*, violerebbe: I) le regole di riparto di competenze costituzionalmente stabilite (art. 117 Cost.); II) l'art. 1 del Primo protocollo della C.E.D.U. poiché integrerebbe l'ipotesi di una espropriazione di valore non indennizzata; III) i principi fondamentali in materia espropriativa dettati dall'art. 42 Cost. e dal d.P.R. n. 327 del 2001;
- d) in particolare: la scelta del legislatore regionale di considerare l'inserimento dell'opera – nel termine di efficacia del vincolo – nel piano triennale dei lavori pubblici previsto dall'art. 21 del d. lgs. n. 50 del 2016 inteso quale strumento di attuazione della volontà espropriativa, per un verso, non sarebbe conforme al perimetro della competenza legislativa concorrente delle regioni a statuto ordinario e, per altro verso, non sarebbe sincronizzabile con l'assetto dei principi statali posti alla base dell'attribuzione del potere espropriativo per pubblica utilità;
- e) in tal senso deve essere evidenziato che la legge regionale di cui trattasi avrebbe previsto un “atipico” procedimento espropriativo fondato su un potere ablatorio esercitabile con uno strumento – il programma triennale dei lavori pubblici che preveda la realizzazione anche dell'opera oggetto del vincolo in scadenza – idoneo ad integrare il presupposto del *“serio inizio dell'attività preordinata all'espropriazione”* in considerazione che:
- e1) le modalità di adozione, declinate da apposita normativa di dettaglio, non garantiscono – malgrado l'obbligo della sua preliminare pubblicazione ai sensi del predetto art. 21 d. lgs. n. 50 del 2016 – l'esercizio di una vera e propria partecipazione del privato al procedimento, in presenza di un atto che, così come è configurato dalla legislazione regionale, dà l'avvio al procedimento espropriativo;
- e2) si tratterebbe di uno strumento – previsto dalla disciplina nazionale dei contratti pubblici – la cui funzione è connessa fondamentalmente alla programmazione finanziaria, di bilancio ed all'assetto organizzativo dell'attività dell'ente chiamato alla realizzazione dell'opera;

- e3) non offre alcuna garanzia circa il fatto che l'opera sia effettivamente realizzata, non comportando alcun impegno di spesa e non essendo previsto alcun termine di efficacia entro cui i lavori debbano essere conclusi;
- e4) le previsioni del programma possono essere reiterate nel tempo senza bisogno né di motivazione, né di indennizzo;
- e5) conseguentemente, esso svuoterebbe, di fatto, completamente di contenuto il diritto di proprietà;
- e6) la connotazione attribuita al piano quale strumento di attuazione del vincolo preordinato all'esproprio (ciò che, in realtà, non è come tale neppure previsto dalla disciplina statale sulla programmazione dei lavori pubblici), violerebbe anche il fondamentale presupposto, introdotto in recepimento del principio individuato da Corte cost. n. 179 del 1999, cit., e trasfuso nell'art. 39 del d. P.R. n. 327 del 2001, secondo cui *"nel caso di reiterazione di un vincolo preordinato all'esproprio o di un vincolo sostanzialmente espropriativo è dovuta al proprietario una indennità, commisurata all'entità del danno effettivamente prodotto"*.

III. – Si segnala per completezza quanto segue:

- f) sui rapporti tra disciplina C.E.D.U. e ordinamento interno in materia espropriativa: Corte cost., 24 ottobre 2007, n. 348 (in *Corriere giur.*, 2008, 185, con note di LUCIANI, CONTI; *Immobili & dir.*, 2008, 1, 54, con nota di SCAGLIONE; *Giur. it.*, 2008, 565, con note di CONFORTI, CALVANO; *Arch. locazioni*, 2008, 25, con nota di SCRIPPELLITI; *Urbanistica e appalti*, 2008, 163 (m), con nota di MIRATE; *Riv. giur. urbanistica*, 2007, 356, con nota di CORVAJA; *Dir. uomo*, 2007, 3, 105, con note di DONATI, GULLOTTA, SACCUCCI; *Giornale dir. amm.*, 2008, 25 (m), con note di RANDAZZO, MAZZARELLI, PACINI; *Riv. dir. internaz.*, 2008, 197, con note di GAJA, CANNIZZARO, PADELLETTI, SACCUCCI; *Resp. civ. e prev.*, 2008, 52, con nota di MIRATE; *Giust. civ.*, 2008, I, 51 (m), con nota di DUNI, STELLA) e 24 ottobre 2007, n. 349 (in *Foro it.* 2008, I, 39);
- g) sulla indeterminatezza temporale del vincolo espropriativo, v. Corte cost. n. 575 del 1989, cit., secondo cui:
 - g1) *"è propria della potestà pianificatoria la possibilità di rinnovare illimitatamente nel tempo i vincoli su beni individuati, purché, come ritenuto dalla giurisprudenza amministrativa, risulti adeguatamente motivata in relazione alle effettive esigenze urbanistiche. Tale possibilità, tuttavia, darebbe luogo ad un sistema non conforme ai principi affermati nella richiamata sentenza n. 55 del 1968, qualora il vincolo venga protratto a tempo indeterminato senza la previsione di indennizzo"*;

- g2) *“i due requisiti della temporaneità e della indennizzabilità sono difatti tra loro alternativi, per cui l’indeterminatezza temporale dei vincoli, resa possibile dalla potestà di reiterarli indefinitamente nel tempo anche se con diversa destinazione o con altri mezzi, é costituzionalmente legittima a condizione che l’esercizio di detta potestà non determini situazioni incompatibili con la garanzia della proprietà secondo i principi affermati nelle sentenze n. 6 del 1966 e n. 55 del 1968”;*
- h) sulla possibilità per l’amministrazione espropriante di reiterare i vincoli urbanistici scaduti:
- h1) con riferimento all’obbligo di indennizzo: Corte cost. n. 179 del 1999, cit. – e, in diretta linea di continuità con questa, 9 maggio 2003, n. 148 in *Foro it.*, 2003, I, 1955 con nota di BENINI e 18 dicembre 2001, n. 411, *id.*, 2002, I, 2252, con nota di CIAMPA – secondo cui *“E’ costituzionalmente illegittimo, per violazione dell’art. 42, comma terzo, Cost., il combinato disposto degli artt. 7, numeri 2, 3 e 4, e 40 l. 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica) e 2, comma 1, l. 19 novembre 1968, n. 1187 (Modifica ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150), nella parte in cui consente all’Amministrazione di reiterare i vincoli urbanistici scaduti, preordinati all’espropriazione o che comportino l’inedificabilità, senza la previsione di indennizzo, in quanto - posto che il problema di un indennizzo a seguito di vincoli urbanistici (come alternativa non eludibile tra previsione di indennizzo ovvero di un termine di durata massima dell’efficacia del vincolo) si può porre sul piano costituzionale quando si tratta di vincoli che a) siano preordinati all’espropriazione, ovvero abbiano carattere sostanzialmente espropriativo, nel senso di comportare come effetto pratico uno svuotamento, di rilevante entità ed incisività, del contenuto della proprietà, mediante imposizione, immediatamente operativa, di vincoli a titolo particolare su beni determinati, comportanti inedificabilità assoluta, qualora non siano stati discrezionalmente delimitati nel tempo dal legislatore dello Stato o delle Regioni, b) superino la durata che dal legislatore sia stata determinata come limite, non irragionevole e non arbitrario, alla sopportabilità del vincolo urbanistico da parte del singolo soggetto titolare del bene determinato colpito dal vincolo, ove non intervenga l’espropriazione, ovvero non si inizi la procedura attuativa (preordinata all’esproprio) attraverso l’approvazione di piani particolareggiati o di esecuzione, aventi a loro volta termini massimi di attuazione fissati dalla legge, c) superino sotto un profilo quantitativo la normale tollerabilità secondo una concezione della proprietà, che resta regolata dalla legge per i modi di godimento ed i limiti preordinati alla funzione sociale (art. 42, comma secondo, Cost.); che la reiterazione in via amministrativa dei vincoli urbanistici decaduti (preordinati all’espropriazione o con carattere sostanzialmente espropriativo) ovvero la proroga in via legislativa o la particolare durata dei vincoli stessi prevista in talune*

regioni a statuto speciale non sono fenomeni di per se' inammissibili dal punto di vista costituzionale; che essi assumono, invece, carattere certamente patologico, in assenza di previsione alternativa di indennizzo e fermo che l'obbligo di indennizzo opera una volta superato il periodo di durata (tollerabile) fissato dalla legge (periodo di franchigia), quando vi sia una indefinita reiterazione o una proroga "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, e cioè non sia certo, preciso e sicuro e, quindi, anche non contenuto in termini di ragionevolezza; e che restano al di fuori dell'ambito della indennizzabilità i vincoli incidenti con carattere di generalità e in modo obiettivo su intere categorie di beni (ivi compresi i vincoli ambientali-paesistici), i vincoli derivanti da limiti non ablatori posti normalmente nella pianificazione urbanistica, i vincoli comunque estesi derivanti da destinazioni realizzabili anche attraverso l'iniziativa privata in regime di economia di mercato, i vincoli che non superano sotto il profilo quantitativo la normale tollerabilità e i vincoli non eccedenti la durata (periodo di franchigia) ritenuta ragionevolmente sopportabile - una volta oltrepassato il periodo di durata temporanea (periodo di franchigia da ogni indennizzo), il vincolo urbanistico, avente le anzidette caratteristiche, se permane a seguito di reiterazione, non può essere dissociato, in via alternativa all'espropriazione (o al serio inizio dell'attività preordinata all'espropriazione stessa mediante approvazione dei piani attuativi), dalla previsione di un indennizzo";

- h2) sulla alternatività tra temporaneità e indennizzabilità del vincolo preordinato all'esproprio: Corte cost. 29 aprile 1982, n. 82 (in *Regioni*, 1982, 681, con nota di BARDUSCO e in *Riv. giur. edilizia*, 1982, I, 421, con nota di ALPA) secondo cui, in linea con la sentenza n., 55 del 1968, è stata posta un'alternativa nel senso che la Corte *"ha ritenuto come necessaria la previsione di un indennizzo ovvero quella di un termine di durata dell'efficacia del vincolo. Data questa alternativa, pacificamente riconosciuta in dottrina e giurisprudenza, il legislatore correttamente si è limitato a fissare, per l'efficacia del vincolo, un termine massimo di durata"*;
- h3) con riferimento all'obbligo di motivazione del provvedimento con cui è reiterato il vincolo: Cons. Stato, Ad. plen. 24 maggio 2007, n. 7 (in *Foro it.*, 2007, III, 350 con nota di TRAVI; *Guida al dir.*, 2007, 24, 73 con nota di FORLENZA; *Riv. amm.*, 2007, 5-6, 461 con nota di CACCIAVILLANI; *Corriere merito*, 2007, 1092, con nota di VELTRI; *Urbanistica e appalti*, 2007, 1113, con nota di CARBONELLI; *Giornale dir. amm.*, 2007, 1174, con nota di MAZZARELLI; *Resp. e risarcimento*, 2007, 7, 95, con nota di PAPPALARDO; *Quaderni centro documentaz.*, 2007, 3, 242, con nota di COLLACCHI) secondo

cui: I) *“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”*; II) *“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”*; III) *“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 procedurali, che diano conto dell'attuale sussistenza dell'interesse pubblico"; IV) "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"; V) 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'");

- h4) sulla copertura finanziaria dell'indennizzo: cfr. T.a.r. per la Sicilia, sez. III, 10 luglio 2012, n. 1464, secondo cui *"La relazione economico-finanziaria richiesta dall'art. 30 della legge 17 agosto 1942 n. 1150 non costituisce elemento essenziale del piano regolatore generale, potendo essa sopravvenire in un momento successivo, e cioè allorché il Comune deve deliberare circa l'espropriazione delle aree private ai sensi dell'art. 18 della legge citata; pertanto, è a fortiori pienamente valido il piano regolatore generale che difetti di adeguate previsioni economico-finanziarie. La previsione succitata deve essere ormai letta alla luce dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali introdotto dapprima con il d. lgs. n. 77 del 1995 e, successivamente, con il d. lgs. n. 267 del 2000 (Testo unico degli enti locali), le cui disposizioni costituiscono oggetto del rinvio cd. «dinamico» disposto dal legislatore regionale con l'art. 1 della l.r. n. 48 del 1991. Ne deriva che ogni preesistente previsione normativa di carattere finanziario e contabile deve essere ricondotta al sistema ordinamentale che regola la spesa dell'ente territoriale la quale, come è noto non prescinde da specifiche forme di programmazione all'uopo previste (si pensi, fra tutte, al programma triennale dei lavori pubblici ed all'elenco annuale dei lavori, i quali contemplano strumenti progettuali e piani economici che involgono anche spese per indennizzi espropriativi);*
- h5) sull'inapplicabilità del criterio della edificabilità di fatto alle *"aree bianche"* e relativo regime indennitario: Cass. civ., sez. I, 29 ottobre 2015, n. 22992 (in *Foro it.*, 2015, 5, I, 1690) secondo cui *"Ai fini della determinazione dell'indennità,*

il regime urbanistico, nel senso dell'edificabilità o inedificabilità, di un'area al momento del decreto di esproprio, è definibile, nell'ipotesi in cui l'originario vincolo di inedificabilità sia scaduto per decorso del termine quinquennale, tenendo conto della reiterazione del vincolo, che può dare diritto ad una speciale indennità, tuttavia distinta da quella di esproprio, restando inapplicabile il criterio dell'edificabilità di fatto, riservato all'ipotesi in cui al momento del concludersi della vicenda ablatoria persista, riguardo alla stessa area, una situazione di carenza di pianificazione”;

- i) sulla natura e finalità del programma triennale dei lavori pubblici: C. conti, sez. contr. Reg. Campania, 6 giugno 2018, n. 77/18, secondo cui l'art. 21 del d. lgs. n. 50 del 2016 *“pone a carico delle amministrazioni aggiudicatrici l'obbligo di adottare il programma biennale degli acquisti dei beni e dei servizi e il programma triennale dei lavori pubblici, nonché i relativi aggiornamenti annuali. Tali programmi «sono approvati nel rispetto dei documenti programmatori e in coerenza con il bilancio e, per gli enti locali, secondo le norme che disciplinano la programmazione economico-finanziaria degli enti»”;* sulla correlazione tra programma triennale e strumenti finanziari, v. Allegato n. 4/1 al d. lgs. n. 118 del 2011, *“principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio”*, punti 5.4., 8.2., 9.8);
- j) sul rapporto tra programma triennale dei lavori pubblici e vincoli urbanistici: T.a.r. per la Sicilia, sez. I, 30 settembre 2008, n. 1234, secondo cui *“ai sensi dell'art.10 T.U. cit., qualora la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità non sia prevista dal piano urbanistico generale, il vincolo preordinato all'esproprio può essere disposto, ove espressamente se ne dia atto, su richiesta dell'interessato ai sensi dell'articolo 14, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, ovvero su iniziativa dell'amministrazione competente all'approvazione del progetto, mediante una conferenza di servizi, un accordo di programma, una intesa ovvero un altro atto, anche di natura territoriale, che in base alla legislazione vigente comporti la variante al piano urbanistico. Ritiene il Collegio che l'approvazione del piano triennale delle opere pubbliche di cui alla delibera del C.C. cit. integri la previsione dell'ultima parte della normativa richiamata, comportando la concretizzazione ad opera della P.A. della previsione meramente conformativa prevista dal P.R.G. cui il privato, pur avendone il potere, non ha dato seguito”;*
- k) sulla distinzione tra vincoli conformativi e vincoli espropriativi, preso atto che nei casi *“limite”* la giurisprudenza non è univoca, si veda, di recente:
 - k1) Cons. giust. amm. sic., sez. giur., 4 aprile 2018, n. 205, secondo cui il vincolo posto dal piano regolatore per la realizzazione di attrezzature pubbliche o ad uso pubblico deve essere qualificato come espropriativo e non conformativo: *“La decisione di primo grado, nella parte in cui ritiene che la destinazione di tale terreno alla realizzazione di attrezzature pubbliche e di uso*

pubblico possa «essere realizzata anche da un privato», pecca, in particolare, per astrattezza, dovendosi realizzare detta destinazione in regime di libero mercato nel contesto economico sociale tipico dei piccoli comuni della Sicilia”;

- k2) Cons. giust. amm. sic., sez. giur., 24 settembre 2015 n. 610, secondo cui *“Un vincolo non può ritenersi conformativo ogni qualvolta le iniziative edilizie consentite dallo strumento urbanistico non siano suscettibili di operare in regime di libero mercato”, sicché va “condiviso- nel caso di specie- il giudizio formulato dal primo Giudice circa la natura sostanzialmente ‘espropriativa’ dei vincoli urbanistici apposti sull’area di proprietà degli odierni appellati. A nulla rilevando, nel senso ‘conformativo’ ex adverso invocato dalla difesa dell’Amministrazione Comunale, il fatto che la disposizione delle norme di attuazione consentiva la possibilità che la scuola dell’obbligo, alla quale era destinata l’edificazione sull’area, potesse essere realizzata anche da privati, considerato che la tipologia di uso e/o di iniziativa economica che così viene individuata riguarda un’opera per l’esercizio di un’attività: quella relativa all’insegnamento obbligatorio, che anche a voler comprendere forme di esercizio da parte di ‘privati’, non manifesta - né allo stato, né entro un arco di tempo ragionevolmente determinato - una elasticità e dinamicità della domanda tali da consentire al privato, che non voglia esso stesso intraprendere l’iniziativa, di poter disporre sul ‘mercato’ dell’area così destinata”;*
- k3) Cons. Stato, sez. IV, 23 aprile 2013, n. 2254, secondo cui *“La destinazione a verde pubblico attrezzato ha di regola natura conformativa dovendo però verificarsi, caso per caso, alla stregua della concreta disciplina urbanistica posta dallo strumento generale, se questa comporti la preclusione pressoché totale di ogni attività edilizia, con conseguente svuotamento sostanziale del diritto di proprietà: solo in tale ultima ipotesi può affermarsi il suo carattere espropriativo”;*
- k4) Cons. giust. amm. sic., sez. giur., 19 dicembre 2008, n. 1113, secondo cui sono fuori dello schema ablatorio i vincoli che importano una destinazione di contenuto specifico realizzabile ad iniziativa privata o promiscua (pubblico-privato) che non comportino, quindi, necessariamente espropriazioni o interventi ad esclusiva iniziativa pubblica. *“Nel sistema delineato dalla Costituzione e dalla C.E.D.U. la norma conformatrice dello jus aedificandi non costituisce annullamento del diritto di proprietà e dunque non è riguardata con sfavore (nei limiti della ragionevolezza e del rispetto della natura stessa dei luoghi), mentre la norma ablatoria è considerata eccezione di stretto diritto al principio fondamentale della inviolabilità della proprietà. Tale eccezione è legata alla sussistenza di motivi di interesse pubblico tali da necessitare una deviazione dalla funzione propria della proprietà e quindi una finalizzazione di essa a scopi non economicamente conformi con tale diritto. Sotto questo profilo la distinzione tra*

norme conformative e norme ablatorie non può più seguire i criteri tradizionali elaborati dalla giurisprudenza amministrativa sino ad oggi. Si deve, infatti, avere riguardo al tasso di deviazione dalla finalità ordinaria della area in questione rispetto alla sua vocazione naturale, che è sicuramente quella di dare luogo ad un opus economicamente e commercialmente idoneo a procurare il massimo profitto al proprietario. La norma conformativa, che impone standard di distanze, cubatura, altezza, tipologia etc., si inserisce in un mercato immobiliare omogeneo, stabilendo restrizioni uguali per gli appartenenti alla classe (proprietari della zona omogenea) e determinando, quindi, i parametri di mercato (valore dell'immobile realizzabile e quindi dell'area edificabile) in relazione alle restrizioni omogenee. Si tratta, nel mercato che si crea, di vincoli economici esterni, accettabili e compatibili con l'economia di mercato e con i principi di uguaglianza, nella misura in cui operino, sostanzialmente, come limiti esterni allo jus aedificandi. Non costituisce, giuridicamente, una restrizione del diritto di proprietà la diminuzione di valore di un'area sita, ad esempio, in zona umida e malsana, rispetto alla analoga area sita in collina, o di un'area allocata distante dal mare rispetto ad una posta nelle vicinanze della riva, atteso, appunto, che tali limitazioni sono insite ed ontologicamente connaturate alle aree stesse. Allo stesso modo, non costituisce restrizione al diritto di proprietà ed allo jus aedificandi l'obbligo conformativo che opera quale limite generale, quasi naturale, alle facoltà della classe di aree insistenti in zona omogenea. L'interesse pubblico, quindi, opera ab extrinseco non incidendo sul diritto di proprietà, ma sulla sua valorizzazione di mercato, a fronte di un potere conformativo, eccezionale ma accettabile, riconosciuto per il bene della collettività.

Viceversa, ove ci si trovi innanzi ad una potestà conformativa che imponga realizzazioni difformi dalla naturale destinazione dell'area, ne consegue, di fatto, l'ablazione di una precisa facoltà inerente al diritto di proprietà. In tal caso non giova la considerazione che l'opus necessario (ad esempio un parcheggio) possa anche essere realizzato dal medesimo privato, poiché è fin troppo evidente che la diminuzione di valore dell'opera realizzabile non risponde ad una conformazione omogenea del mercato della zona, ma ad un intervento autoritario del pubblico che si propone quale terzo indefettibile del successivo rapporto. In altri termini, se l'opera realizzabile, sia pure con le limitazioni dovute alla conformazione, può comunque essere posta sul mercato scontando il meccanismo usuale della domanda ed offerta per la determinazione del prezzo, la destinazione indefettibile ad opera o servizio pubblico individua, necessariamente e senza possibilità di eccezione, il soggetto (pubblico) cui l'opera stessa non potrà che essere destinata. In tal guisa che l'opera non è finalizzata ad essere posta sul mercato, ma necessariamente ad esser posta a disposizione di un solo soggetto. Ciò anche nella ipotesi in cui l'opera sia realizzata

dallo stesso privato, magari in convenzione con il soggetto pubblico, poiché ciò che rileva non è chi materialmente la realizzi (il privato o il pubblico dopo l'espropriazione), ma chi concretamente può essere il solo destinatario della sua utilizzazione. Non vi è mercato, come è noto, quando uno dei contraenti si pone in posizione di monopolio (nel caso monopolista per l'acquisto). Corollario di questa impostazione è che l'area in questione, se effettivamente serve allo scopo di realizzare gli standard urbanistici, non potrà, alla fine, che essere espropriata, proprio in virtù del fatto che su di essa non può che essere realizzata altro che l'opera in questione asservita ad un interesse pubblico e riferita all'ente pubblico";

k5) seguono un approccio parzialmente difforme: Cons. Stato, sez. IV, 7 gennaio 2019, n. 112 secondo cui *"La destinazione ad attrezzature ricreative, sportive e a verde pubblico, data dal piano regolatore ad aree di proprietà privata, non comporta l'imposizione di un vincolo espropriativo, ma solo conformativo, conseguente alla zonizzazione effettuata dallo strumento urbanistico per definire i caratteri generali dell'edificabilità in ciascuna delle zone in cui è suddiviso il territorio comunale, ponendo limitazioni in funzione dell'interesse pubblico generale che non danno diritto ad indennizzo, trattandosi di limiti non ablatori, ma derivanti da destinazioni realizzabili anche dall'iniziativa privata, in regime di economia di mercato";*

l) in dottrina, si veda:

11) sulla disciplina vincolistica: W. PELINO, A. BARTONE, *I vincoli sostanzialmente espropriativi: la prolungata compressione dello jus aedificandi tra indennizzi, perequazione e compensazione*, in *Riv. amm.*, 2000, 8, 2, 811-824; V. CARBONE, I. NASTI, *Vincoli urbanistici speciali, conformazione della proprietà ed espropriazioni anomale: un segnale dalle Sezioni Unite*, in *Corriere giur.*, 2001, 869-874; R. CONTI, *Occupazione acquisitiva, usurpativa e reiterazione di vincoli espropriativi*, in *Urbanistica e appalti*, 2002, 12, 1437-1444; G. LAVITOLA, *Urbanistica e tutela della proprietà tra Corte Costituzionale, Consiglio di Stato e testo unico sull'espropriazione*, in *Riv. giur. edilizia*, 2002, 1, 3, 59-78; R. IANNOTTA, *(In tema di) vincoli espropriativi scaduti in mancanza di previsione di durata e di indennizzo*, in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2003, 5, 1506; S. ANTONIAZZI, *Le conseguenze della reiterazione di vincoli espropriativi e di inedificabilità, secondo la più recente giurisprudenza amministrativa: gli obblighi di motivazione e di indennizzo nonché di nuova pianificazione dell'area priva di destinazione urbanistica*, in *Riv. giur. edilizia*, 2004, 6, 1, 1975-1984; P. LORO, *Il risarcimento da reiterazione dei vincoli secondo la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Riv. amm.*, 2004, 7, 780-786; M. GHILONI, *Nuovi strumenti di gestione del territorio: riflessi sui vincoli espropriativi e sulla realizzazione dei servizi pubblici*, in *Arch. giur. oo.pp.*, 2005, 68, 6, 679-689; M. M. CARBONELLI,

La reiterazione dei vincoli di pianificazione urbanistica: il caso doppio di Plenaria e Corte Costituzionale, in *Urbanistica e appalti*, 2007, 9, 1118-1125; F. G. SCOCA, *Amministrazione pubblica e diritto amministrativo nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Dir. amm.*, 2012, 1-2, 21 ss; G. PAGLIARI, M. SOLINI, G. FARRI, *Regime della proprietà privata tra vincoli e pianificazione dall'unità d'Italia ad oggi*, in *Riv. giur. edilizia*, 2015, 6, 282;

- 12) sui termini per l'adozione della dichiarazione di pubblica utilità: M. BORGO, M. MORELLI, *L'acquisizione e l'utilizzo di immobili da parte della p.a.*, Milano, 2012, 55 ss.;
 - 13) sulle questioni di giurisdizione in materia espropriativa, ancorché inerente alla disciplina anteriore al Codice del processo amministrativo: R. VILLATA, *Problemi attuali della giurisdizione amministrativa*, Milano, 2009, 23 ss.;
 - 14) sul procedimento ablatorio nelle diverse disposizioni regionali: N. CENTOFANTI, *Diritto di costruire, pianificazione urbanistica, espropriazione*, Milano, 2010, I, 1635 ss.;
 - 15) sulla reiterazione del vincolo preordinato all'esproprio: G. CERISANO – R. DAMONTE, in *L'espropriazione per pubblica utilità nel nuovo testo unico* (a cura di F. CARINGELLA – G. DE MARZO, MILANO), 2005, 95 ss.; L. MARUOTTI, *Vincoli derivanti da piani urbanistici*, in CARINGELLA – DE MARZO – DE NICTOLIS – MARUOTTI, *L'espropriazione per pubblica utilità*, Milano, 2006, 155 ss.;
 - 16) sulla *ratio*, ruolo e finalità del programma triennale dei lavori pubblici: L. PETRANGELI PAPINI, *La programmazione e la progettazione dei lavori pubblici*, in *Appalti urbanistica edilizia*, 2000, 12, 643-662; 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, 17-18, 1857-1870; A. MATARAZZO, *Lavori pubblici. Brevi annotazioni operative in tema di programmazione dei lavori pubblici*, in *Nuova rass.*, 2001, 17-18, 1871-1874; 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 *Urbanistica e appalti*, 2003, 4, 442-447; A. PAGANO, *Programma triennale dei lavori pubblici, Commento a d.m. Infrastrutture e trasporti 9 giugno 2005*, in *Urbanistica e appalti*, 2005, 8, 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;
- m) sui poteri regionali in materia espropriativa:

- m1) in dottrina v.: G. BERGONZINI, *La potestà legislativa della Regione in tema di esproprio finalizzato alla realizzazione di opere pubbliche di interesse regionale*, in *Dir. regione*, 2002, 2-3, 493-505; M. MUTI, *Il testo unico sull'espropriazione per pubblica utilità: prime riflessioni sul riparto di competenze legislative alla luce della riforma del titolo V della Costituzione*, in *Riv. amm.*, 2002, 3, 1, 169-204; N. MACCABIANI, *La Corte "compono" e "riparte" la competenza relativa al "governo del territorio"*, in *Riv. giur. edilizia*, 2005, 5, 209; G. CERISANO, in *L'espropriazione*, cit., 14 ss.; R. DE NICTOLIS, in CARINGELLA – DE MARZO – DE NICTOLIS – MARUOTTI, *L'espropriazione per pubblica utilità*, Milano, 2006, 22 ss.; V. LOPILATO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2019, 1091 ss., ove è evidenziato che "le regole di riparto delle funzioni legislative tra Stato e Regione sono modulate in ragione della particolare nozione [...] di espropriazione dettata dall'art. 42 Cost. [...]. Quest'ultima, infatti, non costituisce una materia inclusa negli elenchi dell'art. 117 Cost. Se, infatti, la materia si identifica alla luce dell'oggetto e delle finalità perseguite dal legislatore, risulta evidente come l'espropriazione non abbia un oggetto definito, ma esso è individuato in relazione alla specifica finalità perseguita. Si tratta, pertanto, di una «materia strumentale» che rientra nelle altre materie di cui all'art. 117 Cost. a seconda dell'ambito in cui il potere espropriativo è esercitato". Tale assetto è stato confermato dall'art. 5 del d.P.R. n. 327 del 2001 il quale prevede che "Le Regioni a statuto ordinario esercitano la potestà legislativa concorrente, in ordine alle espropriazioni strumentali alle materie di propria competenza, nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale nonché dei principi generali dell'ordinamento giuridico desumibili dalle disposizioni contenute nel testo unico";
- m2) in relazione ai poteri delle Regioni a statuto speciale in materia espropriativa, v. M.T. SEMPREVIVA, *Criteri indennitari e Regioni a statuto speciale*, in *Urbanistica e appalti*, 1999, 6, 610-612;
- m3) secondo la giurisprudenza, le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, esercitano "la propria potestà legislativa in materia di espropriazione per pubblica utilità nel rispetto dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione, anche con riferimento alle disposizioni del titolo V, parte seconda, della Costituzione per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite" (Corte cost., 2 luglio 2014, n. 187, in *Foro it.*, 2015, I, 1175, con nota di MENTO), fermo restando l'obbligo delle stesse di conformarsi ai principi che traggono supporto dal testo fondamentale e caratterizzano l'ordinamento giuridico dello Stato (in tal senso, Corte cost., 30 luglio 1984, n. 231, in *Foro it.*, 1985, I, 46, con nota di PIETROSANTI e in *Regioni*, 1984, 1413, con nota di SORACE).