

**Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 13 aprile 2012, n. 2116**

Sulla differenza tra vincoli conformativi e vincoli preordinati all'esproprio.

Fino al 1999, l'orientamento giurisprudenziale dominante fondava la differenza tra vincoli conformativi e vincoli preordinati all'esproprio, sulla diversa incidenza ed estensione dei rispettivi effetti, rinvenendo nei secondi, provvedimenti di carattere particolare (idonei, cioè, a colpire singoli beni) tesi a privare completamente il proprietario delle facoltà connesse al suo originario diritto e nei primi provvedimenti di carattere generale (contenenti, cioè, una disciplina omogenea per tutti i beni dotati di determinati caratteri) conformativi dello *ius edificandi* a determinati standard di cubatura, altezza e tipologia.

Con la sentenza della Corte Costituzionale n. 179/1999 questa impostazione è stata parzialmente corretta. La Corte, infatti, ha affermato che :”...*sono fuori dallo schema ablatorio-espropriativo con le connesse garanzie costituzionali (e quindi non necessariamente con l'alternativa di indennizzo o di durata predefinita) i vincoli che importano una destinazione (anche di contenuto specifico) realizzabile ad iniziativa privata o promiscua pubblico- privata, che*

*non comportino necessariamente espropriazioni o interventi ad esclusiva iniziativa pubblica e quindi siano attuabili anche dal soggetto privato e senza necessità di previa ablazione del bene”.*

In considerazione del principio espresso dalla Corte Costituzionale nella citata sentenza, la giurisprudenza amministrativa successiva ha affermato che sono da considerarsi vincoli preordinati all'esproprio: quelli che, incidendo su un bene determinato, dispongono la totale inedificabilità dell'area da parte del suo proprietario al fine della successiva e definitiva ablazione del suolo da parte dell'amministrazione procedente; quelli che azzerano il contenuto economico del diritto di proprietà, imponendo la costruzione di opere che, per le loro caratteristiche, non possono essere realizzate da un privato perché suscettibili di fruizione ed utilizzazione economica solo da parte di un ente pubblico.

Sono, al contrario, vincoli conformativi: quelli che, pur riguardando un singolo bene, prevedono la realizzazione di un'opera suscettibile di realizzazione e fruizione economica anche da parte di un privato; nonché quelli tipici ambientali, paesaggistici e storico-culturali che riguardano una pluralità di beni appartenenti ad una determinata categoria e che sono espressione della potestà amministrativa di governo e disciplina del territorio. Per questi ultimi, il privato non ha diritto ad alcun indennizzo né in fase di prima apposizione né in fase di reitera in quanto, poichè finalizzati alla gestione del territorio, nel quadro di una programmazione ampia e generale, trovano fondamento costituzionale nell'articolo 42 della Costituzione che ne consente l'imposizione allorché intervengano su intere categorie di beni e siano finalizzati ad assicurare la funzione sociale della proprietà.

In questo ultimo caso, peraltro, il vincolo resta conformativo anche allorché venga emesso con un provvedimento specifico meramente ricognitivo dell'appartenenza del bene alla categoria considerata.

Nella sentenza indicata in epigrafe il Collegio riprende i consolidati indirizzi giurisprudenziali formati in materia e aggiunge che non può considerarsi vincolo espropriativo la destinazione di un'area a verde pubblico. In tal caso, infatti, su queste aree possono essere ubicate attrezzature per lo svago,

chioschi, bar, teatri, impianti sportivi e simili, realizzabili anche ad iniziativa del proprietario dell'area stessa e, dunque, rispetto ai quali non si verifica alcuno svuotamento del contenuto economico del diritto di proprietà. Ha rilevato il Collegio: “ ...l'art. 31 delle N.T.A., che destina le 'aree a verde pubblico' al tempo libero e quindi all'utilizzo da parte della collettività (in tal senso dovendosi correttamente intendersi l'espressione 'sono di proprietà pubblica'....., prevede, peraltro, che su tali aree possano essere ubicate attrezzature per lo svago, chioschi, bar, teatri all'aperto, impianti sportivi per allenamento e spettacolo, e simili, nonché biblioteche e giochi per bambini, e consente, altresì, la costruzione di edifici ed impianti previa approvazione di piano particolareggiato o di progetto planovolumetrico. Di conseguenza, essendo consentita, anche ad iniziativa del proprietario, la realizzazione di opere e strutture intese all'effettivo godimento del verde, è stato escluso, ex se, la configurabilità di uno svuotamento incisivo del contenuto del diritto di proprietà, permanendo comunque la utilizzabilità dell'area rispetto alla sua destinazione naturale, con la conseguenza che non è ravvisabile alcun vincolo preordinato all'espropriazione ovvero comportante in edificabilità, né è configurabile un obbligo di nuova tipizzazione”.

Di particolare interesse anche quanto statuito dal Consiglio di Stato nella prima parte della pronuncia in esame.

Come ritenuto da unanime giurisprudenza, ai sensi dell'articolo 35, comma 1, lett. c), c.p.a. la differenza tra sopravvenuta carenza d'interesse e cessazione della materia del contendere sta nella diversa soddisfazione dell'interesse leso: la sopravvenuta carenza di interesse può essere conseguenza sia di una valutazione esclusiva del ricorrente, in relazione a sopravvenienze anche indipendenti dal comportamento della controparte, sia di un nuovo provvedimento che non soddisfa integralmente il ricorrente, determinando una nuova valutazione dell'assetto del rapporto tra la Pubblica Amministrazione e l'amministrato; al contrario, la cessazione della materia del contendere si determina quando l'operato successivo della parte pubblica si rivela integralmente soddisfacente dell'interesse azionato. Riprendendo tale distinzione,

il Collegio afferma: “*Com'è noto nel processo amministrativo la dichiarazione di improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse può essere pronunciata al verificarsi di una situazione di fatto o di diritto del tutto nuova e sostitutiva rispetto a quella esistente al momento della proposizione del ricorso, tale da rendere certa e definitiva l'inutilità della sentenza, per avere fatto venire meno per il ricorrente qualsiasi (anche soltanto strumentale o morale o comunque residua) utilità della pronuncia del giudice (ex multis, C.d.S., sez. V, 10 settembre 2010, n. 6549; 13 luglio 2010, n. 4540; 11 maggio 2010, n. 2833)*”.