

Vincolo conformativo e vincolo espropriativo: differenze. La natura del vincolo a verde pubblico.

di Maria Michela Ferraro

Data di pubblicazione: 19-8-2026

Con la sentenza n. 4423 del 2026, la IV Sezione del Consiglio di Stato ha ricordato alcuni principi cardine in materia edilizia, in riferimento al vincolo a verde pubblico e alla sua qualificazione come vincolo conformativo ovvero come vincolo espropriativo, con importanti ricadute sulla durata del vincolo stesso.

Guida alla lettura

La *quaestio iuris* si fonda su una vicenda di pianificazione edilizia che ha interessato, a partire dagli anni Settanta/Ottanta, un'area di proprietà privata degli appellanti. Quest'ultima, inizialmente inclusa nella 'zona di espansione urbana' pienamente edificabile, ad opera del Piano Regolatore Generale, era stata successivamente assoggettata al vincolo di 'verde pubblico' con l'approvazione del Piano attuativo di Edilizia Economica e Popolare (PEEP), discendendone il venir meno della iniziale capacità edificatoria dell'area.

A venire in rilievo è anzitutto il **D.M. 1444/1968** recante, tra l'altro, la **disciplina degli standard urbanistici cui, sia i Piani Regolatori Generali, sia i piani particolareggiati, sia le convenzioni di lottizzazione devono adeguarsi**. Per ciò che in tal sede rileva, l'**art. 3** del succitato decreto individua la **dotazione minima di servizi pubblici da riservare obbligatoriamente a fronte di attività edificatoria residenziale**. Tra gli standard rientra anche la **destinazione a verde pubblico**, funzionale alle esigenze dei residenti degli edifici da realizzare, la cui estensione è da calcolare per ogni abitante insediato o da insediare. In tale ottica, il PEEP in questione individuava le aree da assoggettare alla destinazione pubblicistica di verde pubblico e vi includeva le aree di proprietà degli appellanti, sottraendole all'originaria destinazione edificatoria stabilita dal PRG.

A causa della mancata tempestiva ed integrale esecuzione del Piano attuativo, tuttavia, la ricorrente invocava, in progresso di tempo, l'**art. 9, comma 1, della legge n. 167/1962**, disciplinante l'**acquisizione di aree per la realizzazione di interventi di edilizia economica e popolare**. La disposizione prevede che il **piano di zona di edilizia pubblica (PEEP), avente valore di piano particolareggiato di esecuzione (piano attuativo), abbia un'efficacia di diciotto anni a far data dalla sua approvazione mediante decreto**. Parte ricorrente, pertanto, ritenendo che il vincolo dovesse ritenersi decaduto, presentava domanda di approvazione di una proposta di "Piano di Lottizzazione di Iniziativa Privata", rigettata dall'Amministrazione sulla scorta della perdurante sussistenza di un vincolo conformativo non soggetto a decadenza, quello a verde pubblico, sull'area interessata.

Ciò posto, *prius* logico della questione della sussunzione del vincolo a verde pubblico nell'una

o nell'altra categoria, è l'individuazione degli elementi discretivi delle due.

Effetto tipico della pianificazione urbanistica è quello conformativo: va precisato che tale effetto può essere conformativo **del territorio o conformativo della proprietà**. Se il primo è tratto essenziale del Piano Regolatore Generale, il secondo è effetto tipico dei piani attuativi, pur se non esclusivo, in quanto talvolta anche nei PRG sono presenti disposizioni di conformazione della proprietà.

La **conformazione del territorio** si esplica mediante previsioni di destinazione a carattere generico, riferite alle diverse zone del territorio comunale, senza una puntuale specificazione dell'uso delle varie particelle fondiari in esse comprese. La destinazione è definita solo globalmente in riferimento a parti sufficientemente ampie del territorio, non essendo presente la specificazione dell'uso che dovrà farsi di ogni singola area.

La **conformazione della proprietà** avviene invece attraverso la fissazione delle precise destinazioni e modalità d'uso delle specifiche aree, in continuità con quanto stabilito nell'atto generale di conformazione del territorio. Si parla, in tal caso, di conformazione della proprietà, in quanto le prescrizioni puntuali, siano esse contenute nel piano attuativo (il PEEP, nel caso di specie) che nel PRG, determinano in concreto il perimetro e l'intensità delle facoltà d'uso e trasformazione del proprietario sul bene, stabilendo per ciascuna particella immobiliare la specifica destinazione. Tale potere conformativo consiste nel potere della P.A. di qualificare e connotare giuridicamente il diritto di proprietà, in vista del miglior bilanciamento tra interessi pubblici e privati, attraverso la previsione di prescrizioni sufficientemente specifiche in ordine alla destinazione d'uso delle singole aree.

Il richiamo al concetto di precisione delle prescrizioni alla base del vincolo conformativo della proprietà pone la questione della **distinzione** di quest'ultimo rispetto al **vincolo espropriativo**, cui le nozioni di specificità e puntualità non sono estranee.

Il criterio discreitivo è composito ed è limpidamente individuato nella sentenza della **Corte costituzionale n. 179/1999**, cui la pronuncia in commento dimostra di aderire.

Il **vincolo di natura espropriativa** è tale qualora:

- sia **preordinato all'esproprio o abbia carattere sostanzialmente espropriativo**, nel senso di determinare *“come effetto pratico uno svuotamento di rilevante entità ed incisività, del contenuto della proprietà stessa, mediante imposizione, immediatamente operativa, di vincoli a titolo particolare su beni determinati [...] comportanti inedificabilità assoluta”*.

La compressione dell'edificabilità risulta dunque conseguente a una **scelta discrezionale dell'Amministrazione**, a seguito della quale il godimento del bene viene in tutto o in parte sottratto al titolare del diritto, risultando irrilevante che lo stesso ne rimanga o meno formalmente proprietario;

- si traduca in *“un'imposizione a **titolo particolare incidente su beni determinati** al*

precipuo fine della **precisa e puntuale localizzazione di un intervento edilizio** che, per natura e scopo, **sia di esclusiva appropriazione e fruizione collettiva**". In tale ottica la natura espropriativa del vincolo si ricollega al sacrificio che lo stesso implica per singoli soggetti o gruppi di soggetti proprietari di beni non tanto identificabili *a priori* per le loro peculiari caratteristiche intrinseche, quanto ricompresi in una specifica area individuata dalla P.A.;

- preveda **"un intervento assolutamente incompatibile con la proprietà privata"**, escludendo del tutto l'area dalla **"possibilità di sfruttamento ad iniziativa economica del privato"** **"in regime di libero mercato"**. Sono pertanto da ritenersi espropriative quelle limitazioni che escludano che la concreta destinazione dell'area e gli obiettivi di interesse generale previsti dagli strumenti di pianificazione siano realizzabili ad iniziativa privata o promiscua pubblico-privata, derivandone un **sostanziale svuotamento del nucleo minimo essenziale del diritto di proprietà**;
- determini l'**inedificabilità del bene colpito**, tale da renderlo **inutilizzabile rispetto alla sua destinazione naturale**.

Il vincolo **di natura meramente conformativa della proprietà**, al contrario, presenta le seguenti caratteristiche:

- plasma (*rectius*, impone) limiti e modi di godimento dei beni interessati, **senza svuotare il diritto di proprietà**;
- i limiti e modi di godimento imposti attengono ai **"beni in generale o ad intere categorie di beni"** che si trovino **in determinate situazioni per le loro caratteristiche intrinseche che li rendono identificabili a priori**;
- si traduce in **disposizioni impositive di modi e limiti aventi carattere di obiettivo**, in quanto **destinate alla generalità dei soggetti i cui beni si trovino in determinate condizioni**.

La distinzione è di assoluto rilievo pratico, in quanto **mentre il vincolo conformativo ha durata indeterminata, pur se inserito all'interno di un PEEP ormai decaduto, quello espropriativo, recante una dichiarazione di pubblica utilità, ha di regola durata di 5 anni, estesa a 18 se prevista all'interno di un Piano di edilizia popolare, in virtù della peculiarità di suddetto piano particolareggiato di esecuzione**.

In concreto, per ciò che concerne il **vincolo a verde pubblico**, il Collegio ha chiarito che **ad esso può applicarsi la presunzione della natura conformativa qualora previsto in un piano regolatore generale**, poiché in tale contesto, **è fisiologico che il carattere generale del PRG si estenda anche alla prescrizione relativa alle zone verdi**. Al contrario, **se esso viene posto mediante pianificazione di terzo livello (pianificazione attuativa), quale il PEEP, è necessaria un'indagine attenta, poiché il carattere preciso della disposizione potrebbe sfociare in vincolo espropriativo**. In tale analisi, l'indice precipuo da valorizzare viene individuato dal Collegio in quello della compatibilità/ostatività del vincolo con le iniziative private in libero regime di economia di mercato.

Pubblicato il 03/06/2026

N. 04423/2026REG.PROV.COLL.

N. 05910/2024 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5910 del 2024, proposto da Comm.

Alberto Ciorba S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore* e

dalla signora Micara Maria Cristina, rappresentati e difesi dagli avvocati

Giuseppe Puri e Giovanni Labate, con domicilio digitale come da registri di

Giustizia;

contro

il Comune di Viterbo, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e

difeso dall'avvocato Giacomo Cresci, con domicilio digitale come da registri

di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda, n. 5915 del 25 marzo 2024.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Viterbo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 29 gennaio 2026 la Cons. Emanuela Loria Viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. I soggetti ricorrenti sono proprietari dei fondi siti in Viterbo della superficie complessiva di mq. 15.397 che, in origine, furono ricompresi all'interno del perimetro di Zona "PEEP".

Il menzionato piano di zona fu istituito, in variante allo strumento urbanistico generale adottato nel 1974 e approvato nel 1979, nell'anno 1981 con delibera di Consiglio Comunale e fu realizzato solo parzialmente (per la parte residenziale).

Decorsi diciotto anni (ex art. 9, co. 1, l. n. 167 del 1962), dalla istituzione del

suddetto piano di zona di edilizia pubblica, la parte appellante, in data 15

dicembre 2016, reputando i vincoli decaduti, ha depositato una domanda di

approvazione di una proposta di “Piano di Lottizzazione di Iniziativa

Privata”.

Con la “nota di riscontro” in data 31 ottobre 2020, l’amministrazione, premesse alcune considerazioni sulla esistenza sull’area in questione di “vincolo conformativo” non soggetto a decadenza, reputava la domanda

dei ricorrenti improcedibile “...se non in via subordinata ad una adeguata

valutazione ponderata in tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti da

parte dell'Assise Consiliare, chiamata in vero ad adottare le possibili scelte

decisionali solamente a seguito di formale, preventiva e pertinente istanza

di riclassificazione”.

In particolare, nella citata nota, si afferma che vi è la perdurante sussistenza di un vincolo conformativo sull’area in esame, ritenuto

rinvenibile dalla presenza di requisiti obiettivi “...*ricorrendo perverso tale*

attribuzione ove le limitazioni derivabili dai vincoli medesimi siano già

inquadrabili nella zonizzazione dell'intero territorio comunale – o parte di

esso - incidendo su di una generica molteplicità di beni, dunque agendo nei

confronti di una pluralità indefferenziata di soggetti, in funzione della

destinazione di zona in cui detti beni ricadono e in ragione delle

caratteristiche proprie o dell'eventuale rapporto spaziale deducibile dalla

compresenza di un'opera di pubblico interesse, ovvero dalla compresenza

inderogabile d'uso rilevante ai fini degli standards d'esercizio di cui al D.M.

1444/68”.

In particolare, si asseriva che sussiste una “...*insufficienza di ordine*

soggettivo dell'istanza...” data dalla “...mancanza di ulteriori elaborati

comunque utili e necessari alla valutazione della molteplicità degli interessi

intrinsechi all'eventuale azzonamento...".

L'atto conseguentemente ha dichiarato concluso negativamente l'iter procedimentale e è stato impugnato con ricorso r.g. n. 632/2021 dinanzi al T.a.r. per il Lazio, Roma, che lo ha definito con la sentenza n. 5915 del 25 marzo 2024 qui impugnata.

In particolare, il Giudice di primo grado respingeva il ricorso e la correlata domanda di risarcimento del danno da ritardo, ritenendo il vincolo a verde pubblico conformativo e non espropriativo e quindi non decaduto.

Ha altresì ritenuto infondate le censure procedurali e la domanda di risarcimento del danno.

2. Con l'appello sono sostanzialmente riproposte le tesi dispiagate in primo grado ed è altresì riproposta la domanda di risarcimento ex art. 2 comma 9 bis l. 241 1990, introdotto dalla l. n. 120 del 2020, come modificato dalla l.

n. 108 del 2021 anche se non ancora vigente al momento dell'emanazione del diniego impugnato (31 ottobre 2020).

3. Il Comune di Viterbo si è costituito in giudizio e ha depositato apposita memoria difensiva il 25 dicembre 2025.

3.1. L'appellante ha depositato memoria di replica l'8 gennaio 2026.

4. Alla pubblica udienza del 29 gennaio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

5. Con il primo motivo la parte appellante ha dedotto l'“*Error in iudicando*”.

Erroneo inquadramento della fattispecie. Opus di natura lenticolare e

sostanzialmente espropriativa.”

In primo luogo, è richiamata l’originaria destinazione che fu data al fondo

delle istanti, che non venne assoggettato al vincolo di “*verde pubblico*” dallo

strumento pianificatorio generale approvato nel 1979, ma anzi questo lo

includeva in “*zona di espansione urbana*” (Zona C – sottozona C9 – cfr.

doc. 8 primo grado Stralcio N.T.A del P.R.G. Del Comune di Viterbo).

Solo con l'approvazione del Piano attuativo, di III Livello, di Edilizia Economica e Popolare (Peep) denominato Comprensorio C9 Loc. Carmine, intervenuto nell'anno 1981, le aree degli appellanti furono incluse nel relativo piano particellare di esproprio in quanto destinate alla realizzazione di un'area a "verde pubblico" funzionale alle specifiche esigenze dei futuri residenti delle abitazioni popolari pianificate con il suddetto Peep. Ciò al fine di conseguire, evidentemente, il rispetto dei requisiti degli standards urbanistici previsti dal DM 1444/'68.

Il piano menzionato non ebbe integrale esecuzione, cosicché le aree a verde pubblico delle ricorrenti sono risultate sovrabbondanti rispetto ai citati requisiti disposti dal DM 1444/68.

Per effetto del decorso dei termini di legge (diciotto anni) il piano attuativo è decaduto cosicché le aree residuali al piano stesso dovevano, in linea di

principio, ritenersi liberate dai vincoli espropriativi individuati dal Peep. Del resto in tal senso si è orientata l'amministrazione in relazione all'area attigua di proprietà di Quadrani Franca, già sottoposta dal Peep a "servizi-scuola", avente dunque una caratteristica certamente molto più conformativa di quanto non l'avesse quella delle ricorrenti, ove pure è stato approvato il Piano di Lottizzazione richiesto dalla proprietaria dichiarando espressamente il citato vincolo "decaduto" per effetto del decorso dei termini di legge.

Alla luce di tali circostanze, risulterebbe chiaro che il vincolo imposto al fondo della parte appellante non ha natura conformativa, bensì espropriativa anche alla luce della natura lenticolare dei vincoli apposti dal piano attuativo in questione che discenderebbe dalla stessa considerazione che lo stesso Comune aveva riservato al vincolo certamente meno affittivo (servizi-scuola) imposto sul fondo attiguo.

La sentenza impugnata non avrebbe svolto un'attenta analisi del caso concreto limitandosi ad esprimere petizioni di principio, che non hanno tenuto conto che l'area delle ricorrenti aveva un'antecedente ampia fruizione edificatoria come "zona di espansione urbana", con un considerevole indice di cubatura, e che il vincolo in questione aveva una portata limitata al fondo degli appellanti e colpiva una zona ristretta, come dimostrato dall'approvazione della domanda di piano avanzata dalla proprietà attigua.

Il vincolo conformativo inoltre violerebbe il principio di proporzionalità poiché non essendo previsto l'indennizzo, è lecito nei limiti di un margine di apprezzamento del principio di proporzionalità, limite che appare del tutto superato nel caso in cui la previsione del piano resti - come nel caso all'esame - inattuata.

La presunzione della natura conformativa del vincolo a

“verde pubblico”,

affermata quando la zonizzazione è attuata con lo strumento di

pianificazione generale, dovrebbe essere oggetto di attenta indagine

quando il vincolo è imposto con pianificazione di terzo livello, come infatti

avvenuto nel caso in esame.

6. Con il secondo motivo è dedotto l'“*Error in iudicando. Errata esegesi*”

dell'art. 17 N.T.A. del PRG di Viterbo. Il carattere sostanzialmente

espropriativo del vincolo in quanto ostativo di iniziative private operanti in

regime di libero mercato”.

La sentenza impugnata ha aderito al principio di formazione giurisprudenziale, secondo cui sono al di fuori dello schema

ablatorio-espropriativo, con le connesse garanzie costituzionali, “*i vincoli*

che importino una destinazione (anche di contenuto specifico) realizzabile

ad iniziativa privata o promiscua pubblico privata, che non implicino

necessariamente espropriazione o interventi ad esclusiva iniziativa pubblica

e quindi siano attuabili anche dal soggetto privato e senza necessità di

ablazione del bene” (sentenza della Corte Costituzionale n. 179 del 1999).

Tuttavia tale principio non sarebbe stato correttamente applicato nel caso in esame poiché il giudice di primo grado, pur riconoscendo l'impossibilità di sfruttamento edificatorio da parte del privato, ha inteso valorizzare, ai sensi del regolamento comunale (art. 8 NTA) la possibilità di realizzare ad opera

del privato stesso *“un parco giochi per bambini”* o attrezzature similari, ma

tale interpretazione contrasterebbe con la stessa localizzazione della norma

regolamentare che si trova infatti sotto la rubrica denominata “Parco

Pubblico”, terminologia questa peraltro non propriamente del tutto

sovrapponibile al lemma “verde pubblico” che è oggetto del vincolo

specifico di cui si parla. Non vi sarebbe pertanto alcuna possibilità di

utilizzazione imprenditoriale del fondo sicché il vincolo si qualificherebbe

quale vincolo espropriativo con consequenziale natura sostanzialmente

espropriativa. Una volta decaduto il vincolo si sarebbe determinata la

riviviscenza della precedente vocazione edificatoria del fondo delle

ricorrenti senza alcuna necessita di “riazzonamento” dell’area.

Ciò si desumerebbe anche dalla determinazione assunta dalla stessa amministrazione in relazione al fondo limitrofo, per il quale è stato approvato il Piano di lottizzazione.

7. Alla pubblica udienza del 29 gennaio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

8. L’appello è da accogliere esclusivamente in relazione alla domanda di annullamento del provvedimento impugnato.

I due motivi possono essere trattati congiuntamente coinvolgendo la medesima questione, vale a dire la corretta qualificazione, nel caso di specie, del vincolo a verde pubblico quale vincolo conformativo e non espropriativo e la conseguente legittimità della nota che ha respinto la istanza di piano di lottizzazione.

È opportuno rammentare che secondo l'indirizzo giurisprudenziale prevalente perché un vincolo sia "espropriativo" devono esservi le seguenti

caratteristiche: in primo luogo, dovrebbe tradursi in *"un'imposizione a titolo*

particolare incidente su beni determinati al precipuo fine della precisa e

puntuale localizzazione di un intervento edilizio che, per natura e scopo, sia

di esclusiva appropriazione e fruizione collettiva”; in secondo luogo,

dovrebbe prevedere un intervento assolutamente incompatibile con la

proprietà privata che quindi presupponga di necessità l'espropriazione del

bene e in terzo luogo dovrebbe determinare *“l'inedificabilità del bene*

colpito e, dunque, lo svuotamento del contenuto del diritto di proprietà,

incidendo sul suo godimento, tanto da renderlo inutilizzabile rispetto alla

sua destinazione naturale, ovvero da diminuirne in modo significativo il

valore di scambio” (motivazione, pp. 4-5). Ciò posto, questi requisiti

vengono meno, e quindi il vincolo non è espropriativo, ma conformativo,

quando esso ammette *“la realizzazione dell'opera da parte del privato”*,

con possibilità per quest'ultimo di "porre l'opera medesima sul mercato e

sfruttarla economicamente”.

8.1. Il Giudice di primo grado, nella specie, *“ha ritenuto che anche con*

riguardo alla disciplina regolatoria impressa dal P.r.g. del Comune di

Viterbo per le aree con destinazione a verde pubblico, debba essere

mantenuta la rilevanza quale vincolo conformativo (cfr., in senso conf., Tar

Roma, 11.2.2020, n.1887), e non espropriativo, con la conseguenza di non

ritenerlo assoggettato a decadenza temporale, ove in particolare si

consideri che:

- per i suoli ricadenti nell'area C, come quelli delle odierne ricorrenti, l'art.8 delle N.t.a. concepisce la sussistenza di aree con vocazione a verde pubblico (F6), rinviando alle regole specificamente applicabili per tale

destinazione urbanistica;

- quanto alla disciplina delle zone destinate a verde pubblico, l'art.17, co.2 delle N.t.a. stabilisce che "In tale zona potranno essere previste attrezzature quali campi da gioco per bambini; potranno essere altresì previste costruzioni per particolari attività che abbiano carattere di pubblica iniziativa e di pubblico interesse (biblioteca, musei, ecc.)". La suddetta previsione non svuota del tutto l'area dalla possibilità di sfruttamento ad iniziativa economica del privato. Infatti, se per le nuove costruzioni l'iniziativa è rimessa all'iniziativa pubblica (e per tale profilo lo sfruttamento per attività economiche, pur comprendendo finanche la possibilità di edificazione, risulta assoggettata alla significativa compressione rappresentata dal carattere pubblico dell'istanza), tale regola non vale per la realizzazione di attrezzature all'interno del parco. Peraltro, la locuzione utilizzata dall'art.17, co.2 (attrezzature "quali" campi da gioco per bambini), stante il carattere esemplificativo della previsione, lascia impregiudicata la possibilità di realizzare anche attrezzature con una

diversa finalizzazione, semprechè implicanti una fruizione che soddisfi, in

qualche misura, un pubblico interesse.”

8.2. Le considerazioni svolte dal giudice di primo grado, nella peculiare vicenda in esame, non possono essere condivise.

L'art. 17 NTA, disciplina le aree con destinazione F6 a parco pubblico,

prevedendo che la citata destinazione *“Comprende aree destinate nella*

creazione di parchi pubblici di interesse locale, cittadino e territoriale. In tale

zona potranno essere previste attrezzature quali campi da gioco per

bambini; potranno essere altresì previste costruzioni per particolari attività

che abbiano carattere di pubblica iniziativa e di pubblico interesse

(biblioteca, musei, ecc.). Tali costruzioni non dovranno arrecare nessun

pregiudizio alla continuità ed al godimento e agibilità del parco da parte dei

cittadini, né danneggiare le alberature esistenti ed avere comunque altezze

limitate ad un solo piano e volumetria ridotta ed in ogni caso non eccedente

i mc. 0,40 su ogni mq. di area pertinente. Nella sottozona F6 sono anche

comprese le aree destinate alla costituzione del futuro parco della

Palanzana.”

Il Collegio non condivide l’interpretazione di tale disposizione fornita dalla sentenza impugnata poiché non è sufficiente prevedere la possibilità di realizzare campi gioco per bambini per dedurne la possibilità di utilizzazione

del bene da parte del privato *“in libero regime di economia di mercato”*

(sent. Corte costituzionale n. 179/1999). Al contrario, nello specifico caso di

specie sembrerebbe preclusa la destinazione per finalità di sfruttamento in

regime di libero mercato del fondo degli appellanti giacché è la disciplina

dell'art. 17 delle NTA non è chiara nel prevedere l'utilizzo privatistico del

verde pubblico e poiché la destinazione sembra impressa quale “standard

urbanistico” dell’area limitrofa sulla quale è stata accolta la proposta di

Piano di lottizzazione.

A tale considerazione si aggiunga la circostanza che le aree degli appellanti erano incluse nel Piano Particellare di esproprio del Peep e, in base alle originarie previsioni di PRG, avevano una vocazione edificatoria trattandosi di “zona di espansione urbana”.

Invero, nella peculiare vicenda in esame, il combinato disposto delle prescrizioni insistenti sull’area fa sì che il diniego espresso dall’amministrazione sulla proposta di Piano di lottizzazione svuoti di fatto il diritto di proprietà nella sostanza del suo nucleo minimo essenziale.

Infatti, ferma restando in linea generale la natura conformativa del vincolo

“a verde pubblico”, nel caso di specie, sia in considerazione della

precedente destinazione dell'area prima dell'emanazione del PEEP sia in

relazione all'approvazione del Piano di lottizzazione nel fondo limitrofo (in

condizioni sostanzialmente identiche e considerata rispettosa degli

standards urbanistici), risulta contraddittoria la classificazione a verde

pubblico rispetto agli *standards*.

9. Conseguentemente, l'appello deve essere accolto con riferimento alla illegittimità della motivazione della nota impugnata e, nell'ambito dell'attività conformativa derivante dal giudicato, l'amministrazione dovrà rideterminarsi sull'istanza proposta dalla parte appellante con l'adozione di un provvedimento espresso.

10. In relazione alla domanda di risarcimento del danno da ritardo, il Collegio ritiene che non vi siano i presupposti per il suo accoglimento in considerazione dell'andamento del procedimento e dell'ampia discrezionalità dell'amministrazione nella pianificazione urbanistica del proprio territorio in relazione alla quale non può predicarsi che si sia consolidata un'aspettativa giuridicamente tutelata alla spettanza dell'approvazione del Piano di lottizzazione.

11. Le spese del giudizio possono essere compensate in relazione alla

particolarità del caso in esame.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie in parte il ricorso di primo grado. Respinge la domanda di risarcimento del danno.

Compensa tra le parti le spese del doppio grado.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 29 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Michele Conforti, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere, Estensore

