

«La cura» del territorio: pianificazione urbanistica e tutela della proprietà

di Francesco Nicotra

Data di pubblicazione: 22-10-2026

SOMMARIO: **1.** Premessa: la pianificazione urbanistica quale funzione di governo del territorio - **2.** Il quadro normativo: pianificazione, proprietà e vincoli urbanistici - **3.** I vincoli preordinati all'espropriazione: natura, disciplina e durata - **4.** I vincoli conformativi: funzione, caratteri ed effetti sulla proprietà - **5.** La decadenza dei vincoli preordinati all'espropriazione e il regime delle c.d. zone bianche - **6.** La distinzione tra vincoli espropriativi e vincoli conformativi: criteri sostanziali e profili applicativi - **7.** I vincoli urbanistici nella giurisprudenza costituzionale - **8.** I vincoli urbanistici nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo - **9.** Conclusioni.

L'articolo analizza il rapporto tra pianificazione urbanistica e tutela della proprietà privata, assumendo la «cura» del territorio quale chiave di lettura del potere pubblico di conformazione. Attraverso l'esame dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, dalla sentenza n. 6 del 1966 alla più recente sentenza n. 37 del 2025, viene ricostruito il progressivo superamento di una concezione meramente formale della distinzione tra vincoli conformativi ed espropriativi, con particolare attenzione alla concretezza del sacrificio, alla sua durata, alla reiterazione e all'eventuale necessità di compensazione. L'analisi è quindi integrata dalla prospettiva della Corte europea dei diritti dell'uomo, nella quale la proporzionalità dell'interferenza e il *fair balance* tra interesse generale e tutela individuale assumono rilievo centrale. Ne emerge una concezione dinamica della proprietà urbanisticamente conformata, nella quale contenuto, intensità e durata della restrizione concorrono a determinarne la compatibilità costituzionale e convenzionale. La «cura» del territorio si configura così non soltanto come finalità dell'azione pianificatoria, ma come criterio di responsabilità nell'esercizio del potere, chiamato a preservare un equilibrio ragionevole tra governo del territorio, funzione sociale della proprietà e garanzia del suo nucleo economicamente apprezzabile.

1. Premessa: la pianificazione urbanistica quale funzione di governo del territorio

La pianificazione urbanistica costituisce una delle principali modalità attraverso cui i pubblici poteri esercitano la funzione di governo del territorio, incidendo sulla distribuzione degli insediamenti, sull'organizzazione delle infrastrutture e dei servizi, sulla tutela delle risorse territoriali e ambientali e, più in generale, sulla conformazione giuridica ed economica dello

spazio[1]. Essa non può, pertanto, essere ricondotta alla mera localizzazione delle opere pubbliche o alla determinazione delle condizioni dell'attività edilizia, poiché esprime una funzione più ampia di composizione e coordinamento di una pluralità di interessi pubblici e privati riferiti al medesimo territorio[2].

La riconduzione dell'urbanistica alla più ampia materia del «governo del territorio» trova il proprio fondamento nell'art. 117, terzo comma, Cost., che ricomprende tale materia tra quelle attribuite alla competenza legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni. La disposizione deve essere interpretata nel quadro complessivo dei principi costituzionali che incidono sulla disciplina, sull'uso e sulla trasformazione del territorio. In tale prospettiva, assumono anzitutto rilievo l'art. 9 Cost., che pone tra i principi fondamentali la tutela del paesaggio, dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni, e l'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. A tali disposizioni si affiancano l'art. 42 Cost., nella misura in cui la disciplina conformativa dell'uso del suolo incide sul contenuto e sulla funzione sociale della proprietà, nonché gli artt. 114 e 118 Cost., che concorrono a delineare, rispettivamente, la struttura pluralistica e autonomistica della Repubblica e il criterio di allocazione delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza[3].

Ne deriva un assetto nel quale il governo del territorio, pur configurandosi quale materia di legislazione concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., si caratterizza per la particolare capacità di intersecare una pluralità di interessi e valori costituzionalmente rilevanti. In esso confluiscono, secondo una logica di necessaria composizione, le esigenze connesse alla pianificazione urbanistica e alla disciplina dell'uso del suolo, alla tutela dell'ambiente e del paesaggio, alla valorizzazione del patrimonio territoriale, nonché alla localizzazione e alla realizzazione delle infrastrutture e delle opere pubbliche[4].

Tale funzione di composizione si confronta, inoltre, con la garanzia costituzionale della proprietà privata e con la sua funzione sociale, nella misura in cui le scelte di pianificazione conformano le modalità di utilizzazione dei beni e, più in generale, definiscono il quadro giuridico entro il quale si esplicano le facoltà proprietarie (art. 42 Cost.).¹ Essa si colloca, al contempo, nel sistema autonomistico delineato dall'art. 114 Cost., che riconosce Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni quali componenti costitutive della Repubblica, e si raccorda con l'art. 118 Cost., là dove quest'ultimo individua nei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza i criteri ordinatori dell'allocazione delle funzioni amministrative

Il governo del territorio si configura, pertanto, non quale ambito normativo isolato, riconducibile a un unico centro decisionale, ma quale spazio istituzionale nel quale la funzione di pianificazione si esercita attraverso la distribuzione, l'integrazione e il coordinamento di competenze facenti capo a una pluralità di livelli di governo[5]. Tale pluralità non implica, tuttavia, l'equivalenza dei relativi titoli di intervento: le discipline incidenti sull'assetto territoriale sono espressione di competenze statali, regionali e locali differenziate quanto a fondamento costituzionale, oggetto e finalità, e il loro concorso deve essere ricondotto a un sistema nel quale l'autonomia territoriale si coordina con esigenze di uniformità e con la salvaguardia di interessi la cui tutela è affidata dalla Costituzione alla competenza statale[6].

In tale prospettiva, la pianificazione costituisce uno dei principali strumenti attraverso i quali la pluralità dei poteri pubblici incidenti sul territorio è chiamata a tradursi in un assetto giuridicamente ordinato degli usi e delle trasformazioni dello spazio. Essa rappresenta, dunque, il punto di intersezione tra esigenze di autonomia territoriale e istanze di uniformità, tra la conformazione pubblicistica delle facoltà proprietarie e la tutela degli interessi collettivi, nonché tra le esigenze di trasformazione del territorio e i vincoli derivanti dalla tutela dell'ambiente e del paesaggio. La composizione che ne deriva non può essere intesa, tuttavia, come mera ponderazione amministrativa di interessi equiordinati, poiché si sviluppa entro un sistema costituzionale nel quale la preventiva delimitazione dei titoli di competenza concorre a determinare lo stesso spazio entro cui la ponderazione può legittimamente esercitarsi.

Ne deriva una concezione della pianificazione quale attività di governo complessivo dello spazio territoriale, nella quale la dimensione urbanistico-edilizia si coordina con interessi ambientali, paesaggistici, infrastrutturali, sociali ed economici.

La giurisprudenza costituzionale ha progressivamente valorizzato tale dimensione. Con la sentenza n. 51 del 2025^[7], la Corte costituzionale ha ribadito che la pianificazione territoriale non è funzionale esclusivamente all'ordinato sviluppo edilizio, ma è diretta al contemperamento di una pluralità di interessi pubblici incidenti sul medesimo territorio e fondati su principi costituzionali. La Corte ha inoltre qualificato la pianificazione comunale come una funzione intimamente connessa all'autonomia dei comuni, pur precisando che tale autonomia non costituisce una sfera intangibile e può essere compressa quando concorrenti interessi generali richiedano una disciplina riferita a una dimensione territoriale più ampia. In questa prospettiva, l'allocazione della funzione pianificatoria deve essere coordinata con i principi di sussidiarietà, adeguatezza e proporzionalità^[8].

La pianificazione assume, in questa prospettiva, una duplice dimensione. Da un lato, essa organizza il territorio secondo obiettivi di interesse generale, individuando destinazioni d'uso, standard, infrastrutture, servizi, modalità di trasformazione e limiti all'edificazione; dall'altro, attraverso tali prescrizioni, determina il contenuto concreto delle facoltà riconosciute ai proprietari dei suoli. Il piano urbanistico costituisce quindi anche uno strumento di conformazione della proprietà privata, nella misura in cui definisce lo statuto urbanistico dei beni e stabilisce le possibilità e i limiti della loro utilizzazione^[9].

La conformazione urbanistica della proprietà deve tuttavia essere distinta dall'espropriazione. L'esercizio della funzione pianificatoria può infatti comprimere lo *ius aedificandi* e incidere sul valore economico dei fondi senza che ciò determini necessariamente un trasferimento coattivo del bene o l'insorgenza di un obbligo indennitario. La questione centrale diviene, pertanto, individuare il punto oltre il quale la regolazione generale dell'uso del territorio cessa di essere conformazione e assume carattere sostanzialmente ablativo.

È precisamente lungo tale linea di confine che si colloca la distinzione tra vincoli conformativi e vincoli preordinati all'espropriazione. I primi costituiscono, in linea generale, una componente ordinaria dello statuto urbanistico della proprietà e operano attraverso una disciplina generale e obiettiva del territorio; i secondi incidono invece su beni determinati in funzione della futura

acquisizione pubblica e costituiscono una forma di anticipazione degli effetti dell'ablazione^[10].

La distinzione non può essere ricavata esclusivamente dalla denominazione attribuita alla destinazione urbanistica, dovendo essere verificata alla luce della struttura concreta della disciplina e degli effetti che essa produce sulla proprietà. La Corte costituzionale, già con la sentenza n. 179 del 1999, ha individuato tra gli elementi caratterizzanti i vincoli sostanzialmente espropriativi l'imposizione, su beni determinati, di una disciplina immediatamente operativa comportante un' incisiva compressione del contenuto proprietario e, in particolare, un'inedificabilità assoluta. Sono invece estranei allo schema ablatorio i vincoli aventi carattere generale e obiettivo, nonché quelli derivanti da limiti ordinariamente posti dalla pianificazione urbanistica o da destinazioni che possano essere realizzate anche mediante l'iniziativa privata in regime di mercato^[11].

La giurisprudenza più recente ha ulteriormente precisato tale criterio. Con la sentenza n. 4423 del 3 giugno 2026, il Consiglio di Stato ha affermato che una destinazione a «verde pubblico», pur normalmente riconducibile alla categoria dei vincoli conformativi, può assumere natura sostanzialmente espropriativa quando, in concreto, determini l'inedificabilità assoluta del fondo e uno svuotamento significativo del contenuto essenziale della proprietà, impedendo qualsiasi effettiva utilizzazione economica del bene in regime di mercato. Al contrario, la natura conformativa permane quando la destinazione consenta una realizzazione dell'interesse pubblico anche attraverso l'iniziativa privata e lasci al proprietario una concreta possibilità di sfruttamento economico del bene^[12].

Ne deriva che la qualificazione del vincolo non può essere affidata a un criterio meramente formale o nominalistico. Occorre considerare, in concreto, la generalità o specificità della prescrizione, la sua incidenza su una categoria di beni o su singoli fondi, le facoltà residue riconosciute al proprietario, le modalità di attuazione della destinazione e, soprattutto, la necessità o meno dell'acquisizione pubblica del bene per il perseguimento della finalità urbanistica. La possibilità di realizzare la destinazione mediante l'iniziativa privata costituisce, in questo senso, uno degli elementi più significativi ai fini della qualificazione conformativa del vincolo^[13].

Particolare rilievo assume, a tale proposito, la questione della durata dei vincoli preordinati all'espropriazione. L'art. 9 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, stabilisce che il vincolo preordinato all'esproprio ha durata quinquennale e che, entro tale termine, può essere emanato il provvedimento comportante la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera. Decorso inutilmente il termine, il vincolo decade; la sua eventuale reiterazione è subordinata alle condizioni previste dalla disciplina legislativa e, secondo la giurisprudenza costituzionale, non può trasformarsi in una compressione indefinita della proprietà priva di adeguate garanzie^[14].

La centralità del limite temporale è stata ribadita dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 37 del 2025. La pronuncia, relativa alla disciplina della Provincia autonoma di Bolzano, ha dichiarato costituzionalmente illegittima la previsione di un periodo di efficacia decennale dei vincoli preordinati all'esproprio, sostituendolo con il termine quinquennale. La Corte ha considerato la disciplina statale di cui all'art. 9 del d.P.R. n. 327 del 2001 quale punto di

equilibrio costituzionalmente adeguato tra l'interesse pubblico alla realizzazione dell'opera e la tutela del diritto di proprietà, ritenendo sproporzionata, in assenza di specifiche ragioni giustificative, una compressione temporale doppia rispetto a quella prevista dalla disciplina statale[15].

Il principio si inserisce nel più ampio percorso inaugurato dalla sentenza n. 179 del 1999, con la quale la Corte costituzionale ha escluso la possibilità di una reiterazione indefinita dei vincoli urbanistici preordinati all'espropriazione o sostanzialmente ablativi senza la previsione di un indennizzo. La Corte ha individuato una relazione alternativa tra temporaneità del vincolo e indennizzabilità della compressione proprietaria: entro un periodo di durata ragionevolmente sopportabile, il vincolo può operare senza indennizzo; una volta superato tale limite, la protrazione della compressione richiede invece adeguate forme di ristoro[16].

La pianificazione urbanistica non può, tuttavia, essere considerata esclusivamente nella prospettiva dei vincoli espropriativi. La sua funzione conformativa si manifesta anche nella disciplina delle destinazioni d'uso e delle modalità di trasformazione degli immobili. In tale ambito assume rilievo la sentenza n. 61 del 2026 della Corte costituzionale, relativa alla disciplina regionale toscana dei mutamenti di destinazione d'uso. La Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittima, per violazione dei principi fondamentali statali in materia di governo del territorio, la previsione regionale che consentiva ai comuni di stabilire nei propri strumenti urbanistici, oltre a specifiche «condizioni», anche «limitazioni» ai mutamenti di destinazione d'uso «verticali»[17].

La pronuncia è particolarmente significativa perché chiarisce che i due concetti non sono meramente sinonimici. Secondo la Corte, le «condizioni» costituiscono misure specifiche e non ostative, riferite oggettivamente al territorio comunale e finalizzate a consentire all'ente locale di adeguare la disciplina generale alle concrete esigenze dell'ordinato assetto territoriale. Le «limitazioni», invece, hanno carattere potenzialmente più ampio e invasivo e incidono in misura più intensa sul diritto di proprietà. La sentenza mostra pertanto come l'esercizio della funzione pianificatoria debba essere ricondotto entro i limiti posti dai principi fondamentali della legislazione statale, anche quando si traduca nella modulazione delle facoltà di trasformazione e di utilizzazione degli immobili[18].

La questione assume particolare rilievo perché dimostra come la conformazione urbanistica della proprietà non coincida necessariamente con una mera sottrazione della facoltà edificatoria. Il potere pianificatorio può infatti articolarsi secondo differenti gradi di intensità, attraverso prescrizioni che incidono sulle modalità, sui tempi e sulle condizioni di esercizio delle facoltà proprietarie. Ciò non significa, tuttavia, che ogni limitazione più intensa assuma automaticamente natura espropriativa: la qualificazione continua a dipendere dalla struttura della disciplina e dagli effetti concretamente prodotti sul bene.

In questa prospettiva, la funzione pianificatoria deve essere considerata quale attività di bilanciamento tra interessi pubblici e situazioni proprietarie. Il potere pubblico non si limita a decidere se acquisire o meno un determinato bene, ma determina preliminarmente quale funzione territoriale debba essere attribuita a quel bene e secondo quali modalità tale funzione possa essere perseguita. La destinazione urbanistica assume così rilievo decisivo nella

definizione del contenuto economico e giuridico della proprietà, costituendo il presupposto per la successiva qualificazione delle limitazioni imposte al proprietario[19].

L'evoluzione della pianificazione contemporanea rende, peraltro, tale quadro progressivamente più articolato rispetto al modello tradizionale fondato sulla rigida zonizzazione e sulla separazione funzionale degli usi del suolo. Le esigenze di rigenerazione urbana, la tutela ambientale e paesaggistica, la transizione climatica, la valorizzazione dei servizi ecosistemici e la ricerca di maggiore qualità e inclusività degli insediamenti hanno progressivamente ampliato la funzione del piano, imponendo strumenti capaci di governare processi territoriali complessi e non soltanto di predeterminare staticamente le destinazioni delle singole aree[20].

In tale prospettiva si colloca la più recente riflessione dottrinale sul superamento del modello di piano esclusivamente prescrittivo e statico e sull'affermazione di una concezione maggiormente processuale, flessibile e adattiva della pianificazione. Il piano tende così a essere concepito non soltanto come strumento di conformazione giuridica dello spazio, ma anche come dispositivo di coordinamento di trasformazioni territoriali dinamiche, nel quale la disciplina degli usi del suolo si intreccia con obiettivi ambientali, sociali ed economici di medio e lungo periodo[21].

La pianificazione urbanistica si colloca, dunque, all'interno di una relazione necessariamente dialettica tra governo del territorio e garanzia delle situazioni proprietarie. La compressione delle facoltà dominicali rappresenta, entro determinati limiti, una conseguenza fisiologica della funzione sociale della proprietà e dell'esercizio della potestà pianificatoria. Non ogni riduzione dello ius aedificandi è pertanto assimilabile a un'espropriazione e non ogni destinazione urbanistica di interesse pubblico determina, per ciò solo, un vincolo preordinato all'ablazione.

In tale quadro, la distinzione tra vincoli conformativi e vincoli espropriativi non rappresenta una mera classificazione dogmatica, ma costituisce il presupposto per individuare il diverso regime costituzionale e legislativo applicabile. I vincoli conformativi si inseriscono ordinariamente nello statuto urbanistico della proprietà e, in quanto espressione della funzione pianificatoria generale, non comportano di per sé il diritto all'indennizzo; i vincoli preordinati all'espropriazione, invece, costituiscono il presupposto dell'acquisizione coattiva del bene e sono sottoposti alle garanzie derivanti dall'art. 42 Cost. e dalla disciplina del testo unico sulle espropriazioni[22].

La questione dei vincoli urbanistici costituisce pertanto uno dei principali punti di emersione del problema del rapporto tra potere pubblico e proprietà privata. È nella qualificazione della concreta prescrizione urbanistica, e non nella sua mera denominazione, che si determina il confine tra conformazione e ablazione; ed è proprio attraverso tale qualificazione che vengono individuate le garanzie temporali, procedurali ed eventualmente indennitarie spettanti al proprietario.

L'individuazione di tale confine costituisce, quindi, il necessario presupposto per l'analisi dei vincoli urbanistici e del loro regime giuridico. Essa consente di comprendere, da un lato, l'ampiezza della funzione conformativa riconosciuta alla pianificazione e, dall'altro, i limiti

entro i quali la compressione delle facoltà proprietarie può essere giustificata in ragione della funzione sociale della proprietà senza tradursi in un'ablazione sostanziale priva delle garanzie costituzionalmente necessarie.

2. Il quadro normativo: governo del territorio, conformazione della proprietà e vincoli urbanistici

La disciplina dei vincoli urbanistici deve essere ricostruita nel più ampio quadro del governo del territorio e del rapporto, costituzionalmente conformato, tra potere pubblico e proprietà privata. La questione non attiene, infatti, soltanto alla durata o agli effetti della singola prescrizione urbanistica, ma investe il fondamento del potere pianificatorio e i suoi limiti alla luce delle garanzie riconosciute dall'art. 42 Cost. alla proprietà privata. In questa prospettiva, la distinzione tra vincoli conformativi e vincoli preordinati all'espropriazione, nonché tra questi ultimi e i vincoli sostanzialmente ablativi, costituisce il principale criterio attraverso il quale verificare quando l'incidenza della pianificazione sul diritto dominicale rimanga nell'ambito della fisiologica conformazione e quando, invece, assuma carattere espropriativo.

Il quadro costituzionale è definito dalla compresenza di disposizioni che concorrono alla configurazione dello statuto pubblicistico della proprietà immobiliare. L'art. 117, terzo comma, Cost. ricomprende il «governo del territorio» tra le materie di legislazione concorrente, mentre gli artt. 9 e 42 Cost. collocano, rispettivamente, la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi e la funzione sociale della proprietà tra i parametri fondamentali della disciplina. Ad essi si affiancano, per quanto qui rileva, gli artt. 97, 114 e 118 Cost., relativi al buon andamento dell'amministrazione, all'autonomia degli enti territoriali e al principio di sussidiarietà. Il governo del territorio si configura, pertanto, come una funzione pubblica complessa, nella quale la disciplina degli usi del suolo costituisce il risultato della composizione di interessi affidati a una pluralità di livelli istituzionali[23].

La sostituzione, operata dalla riforma del Titolo V, della tradizionale nozione di «urbanistica» con quella più ampia di «governo del territorio» non ha determinato l'espulsione dell'urbanistica dall'ambito della legislazione concorrente. Come chiarito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 303 del 2003, la disciplina dei titoli abilitativi e, più in generale, gli aspetti della materia già ricompresi nell'urbanistica sono confluiti nel «governo del territorio», sicché la competenza statale alla determinazione dei principi fondamentali continua a operare anche rispetto alla disciplina edilizia[24]. La formula del «governo del territorio» non può, pertanto, essere interpretata nel senso di ridurre la materia a un ambito residuale, estraneo ai profili propriamente urbanistici ed edilizi[25].

Tale ricostruzione assume oggi particolare rilievo in ragione della progressiva sovrapposizione tra disciplina urbanistica ed edilizia. La legislazione statale ha infatti progressivamente inciso su settori tradizionalmente rimessi alla pianificazione regionale e comunale, determinando una crescente stratificazione delle fonti. La legge 17 agosto 1942, n. 1150 costituisce ancora il principale riferimento storico dell'ordinamento urbanistico statale, fondato sulla pianificazione territoriale e comunale e sulla centralità del piano regolatore generale; ad essa si è tuttavia

sovrapposta una pluralità di discipline in materia edilizia, paesaggistica, ambientale, infrastrutturale e, più recentemente, di rigenerazione urbana e contenimento del consumo di suolo[26]. La mancata adozione di una disciplina statale organica di riordino ha così progressivamente trasformato il governo del territorio in un sistema composito, nel quale l'autonomia pianificatoria deve confrontarsi con principi e discipline statali aventi diverso fondamento costituzionale[27].

In questo contesto, il d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 rappresenta il principale testo normativo statale in materia edilizia, disciplinando, tra l'altro, gli interventi edilizi, i titoli abilitativi, i mutamenti di destinazione d'uso e il contributo di costruzione. Esso non esaurisce, tuttavia, la disciplina urbanistica, che continua a dipendere dagli strumenti di pianificazione e dalle ulteriori discipline incidenti sull'uso del territorio. La concreta trasformabilità del bene deve pertanto essere ricostruita attraverso l'integrazione tra disciplina statale, legislazione regionale e prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali.

Particolarmente significativo, sotto questo profilo, è l'art. 23-ter del d.P.R. n. 380 del 2001, come modificato dal d.l. 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla l. 24 luglio 2024, n. 105. La disposizione ha introdotto una disciplina più favorevole ai mutamenti di destinazione d'uso, distinguendo, in particolare, tra mutamenti all'interno della medesima categoria funzionale e mutamenti tra categorie funzionali diverse e prevedendo, per determinate fattispecie, una disciplina direttamente applicabile. La novella incide così sul rapporto tra utilizzazione del bene, carico urbanistico e potere pianificatorio, riducendo gli spazi entro i quali la disciplina regionale e comunale può introdurre condizioni ulteriori rispetto a quelle stabilite dalla legislazione statale[28].

La portata di tale intervento è stata chiarita dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 61 del 2026, che ha scrutinato alcune disposizioni della legge della Regione Toscana 20 agosto 2025, n. 51. La Corte ha ricondotto la disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso alla materia «governo del territorio» e ha assunto l'art. 23-ter quale norma interposta espressiva dei principi fondamentali riservati alla legislazione statale dall'art. 117, terzo comma, Cost.[29]. In particolare, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della disciplina regionale nella parte in cui consentiva agli strumenti urbanistici comunali di introdurre, per determinati mutamenti di destinazione d'uso «verticali», ulteriori «limitazioni» rispetto alle «condizioni» contemplate dalla disciplina statale. La Corte ha altresì escluso la possibilità di differire l'applicazione della disciplina statale subordinandola all'adozione di una variante urbanistica o di una disciplina comunale di adeguamento: l'art. 23-ter opera, nei casi considerati, immediatamente anche nei confronti dei privati[30].

La pronuncia assume rilievo anche con riferimento agli oneri di urbanizzazione. Per i mutamenti di destinazione d'uso verticali considerati dalla disciplina statale, l'art. 23-ter esclude il reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale e per parcheggi e limita l'onerosità agli oneri di urbanizzazione secondaria, ove previsti dalla legislazione regionale. La Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittima la disciplina toscana nella parte in cui consentiva di imporre anche gli oneri di urbanizzazione primaria, riconducendo tale disciplina ai principi fondamentali della materia[31].

La sentenza n. 61 del 2026 evidenzia, dunque, una tensione destinata ad assumere rilievo crescente: da un lato, l'autonomia regionale e comunale nella conformazione dell'assetto territoriale; dall'altro, la progressiva individuazione, da parte del legislatore statale, di discipline uniformi incidenti sulle modalità di trasformazione e utilizzazione degli immobili. Il problema non consiste soltanto nella delimitazione delle rispettive competenze legislative, ma anche nella definizione dello spazio entro il quale la pianificazione può conformare le facoltà proprietarie senza contraddire le scelte legislative statali assunte quali principi fondamentali della materia.

È proprio sul terreno della conformazione proprietaria che la questione dei vincoli urbanistici acquista la sua specifica rilevanza costituzionale. L'art. 42 Cost., nel riconoscere e garantire la proprietà privata, demanda alla legge la determinazione dei modi di acquisto, di godimento e dei relativi limiti, in funzione della sua funzione sociale. La proprietà fondiaria non costituisce, pertanto, una posizione sottratta alla regolazione pubblicistica: la pianificazione urbanistica rappresenta uno degli strumenti attraverso i quali il legislatore e l'amministrazione definiscono il contenuto concretamente esercitabile delle facoltà proprietarie, attraverso la zonizzazione, gli indici edificatori, le destinazioni funzionali e le modalità di trasformazione del territorio.

Da ciò deriva che l'incidenza della pianificazione sul diritto di proprietà non è, di per sé, indice di natura espropriativa. La distinzione deve essere compiuta in relazione alla struttura e agli effetti della prescrizione. La Corte costituzionale ha elaborato tale criterio già nella sentenza n. 6 del 1966, valorizzando la concreta incidenza della limitazione sul godimento del bene e sul suo valore di scambio[32].

La successiva giurisprudenza costituzionale ha precisato il criterio distinguendo i vincoli conformativi da quelli preordinati all'espropriazione o sostanzialmente ablativi. La sentenza n. 179 del 1999 ha ricondotto all'ambito della conformazione i vincoli caratterizzati da generalità e obiettività, incidenti su intere categorie di beni in ragione delle loro caratteristiche e del contesto territoriale, nonché i limiti non ablatori normalmente derivanti dalla pianificazione urbanistica. Restano altresì estranei allo schema espropriativo i vincoli relativi a destinazioni realizzabili anche mediante iniziativa privata in regime di economia di mercato. Diversamente, il problema della temporaneità e dell'indennizzo si pone per i vincoli preordinati all'espropriazione o sostanzialmente ablativi, quando determinino un sacrificio particolare e incisivo del diritto[33].

Il carattere conformativo, pertanto, non dipende dalla mera denominazione della destinazione urbanistica, ma dalla sua struttura oggettiva e dai suoi effetti. La giurisprudenza amministrativa ha costantemente individuato nella zonizzazione, nella generalità dei destinatari e nella riferibilità della disciplina alle caratteristiche intrinseche della zona i principali elementi della conformazione; al contrario, la localizzazione di un'opera pubblica su beni determinati e lo svuotamento sostanziale delle facoltà proprietarie costituiscono indici della natura espropriativa o sostanzialmente ablativa del vincolo[34].

Ne consegue che anche una destinazione funzionalmente orientata alla soddisfazione di un interesse pubblico non è necessariamente espropriativa. La destinazione a verde pubblico può essere ricondotta nell'ambito dei vincoli conformativi quando costituisca espressione della

zonizzazione e lasci spazio a forme di utilizzazione privata compatibili con la disciplina urbanistica. Il risultato può tuttavia mutare quando la concreta disciplina dell'area riservi alla pubblica amministrazione l'attuazione della destinazione e determini l'inedificabilità assoluta del fondo, impedendone ogni effettiva utilizzazione economica secondo logiche di mercato. Tale criterio è stato ribadito dalla più recente giurisprudenza amministrativa anche con riferimento alle destinazioni a verde pubblico[35].

La qualificazione del vincolo assume conseguenze decisive sul piano temporale. L'art. 9 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 stabilisce che il vincolo preordinato all'esproprio ha durata quinquennale e che, in assenza, entro tale termine, della dichiarazione di pubblica utilità, esso decade. La reiterazione del vincolo è possibile, ma è assoggettata alle garanzie previste dall'ordinamento e, nei casi di reiterazione di vincoli espropriativi o sostanzialmente ablativi, al regime indennitario[36].

La temporaneità non costituisce un requisito generale dei vincoli conformativi. Come chiarito da Corte cost., 5 maggio 2003, n. 148, il problema della temporaneità e dell'eventuale indennizzabilità della protrazione oltre il termine di scadenza riguarda i vincoli preordinati all'espropriazione o sostanzialmente ablativi, non quelli meramente conformativi[37]. La distinzione conserva piena attualità anche a fronte dell'evoluzione delle finalità della pianificazione — dalla rigenerazione urbana al contenimento del consumo di suolo, dalla transizione ecologica alla tutela dei servizi ecosistemici e della qualità dello spazio pubblico — poiché il regime applicabile dipende dalla struttura della prescrizione e dalla sua concreta incidenza sulle facoltà proprietarie[38]. Essa costituisce, pertanto, non una mera classificazione dogmatica, ma il criterio attraverso il quale individuare il diverso regime costituzionale della proprietà e, conseguentemente, la temporaneità e la tutela patrimoniale della prescrizione pianificatoria[39].

3. I vincoli preordinati all'espropriazione: natura, disciplina e durata

I vincoli preordinati all'espropriazione individuano, nell'ambito della pianificazione urbanistica, beni destinati alla realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità e funzionalmente assoggettati alla successiva acquisizione coattiva. La loro peculiarità non risiede, dunque, nella mera incidenza sulla proprietà, comune alla generalità delle prescrizioni urbanistiche, ma nella specifica connessione tra destinazione dell'area e futura ablazione, che ne determina il distinto regime costituzionale e legislativo[40].

La disciplina generale è contenuta nel d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327. Ai sensi dell'art. 9, il bene è sottoposto al vincolo preordinato all'esproprio quando diviene efficace l'atto di approvazione del piano urbanistico generale, ovvero di una sua variante, che preveda la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità. Il vincolo si colloca, pertanto, in una fase logicamente e giuridicamente anteriore rispetto all'espropriazione: la pianificazione individua l'area necessaria all'intervento, mentre la successiva dichiarazione di pubblica utilità e il procedimento espropriativo conducono, ove ne ricorrano i presupposti, all'acquisizione coattiva del bene[41].

La specifica funzionalizzazione alla futura ablazione spiega la particolare rilevanza costituzionale del vincolo. L'art. 42 Cost. consente infatti alla legge di conformare il contenuto della proprietà in funzione della sua utilità sociale, ma impone garanzie ulteriori quando la compressione della posizione proprietaria assuma carattere sostanzialmente ablativo. È proprio nella diversa intensità e nella specifica finalizzazione della limitazione che si colloca il discrimine tra conformazione urbanistica e vincolo preordinato all'espropriazione[42].

La Corte costituzionale ha individuato nella temporaneità uno dei principali strumenti di equilibrio tra l'interesse pubblico alla realizzazione dell'opera e la tutela della proprietà privata. Nella sentenza n. 179 del 1999, ricostruendo la propria giurisprudenza a partire dalle sentenze nn. 6 del 1966 e 55 del 1968, la Corte ha distinto i vincoli preordinati all'espropriazione e quelli sostanzialmente ablativi dalle prescrizioni conformative, affermando che la reiterazione dei primi, una volta superato il periodo di ordinaria tollerabilità, non può avvenire senza adeguate garanzie indennitarie[43].

Su tale quadro si innesta l'art. 9 del d.P.R. n. 327 del 2001, che stabilisce in cinque anni la durata del vincolo preordinato all'esproprio. Entro tale periodo può essere emanato il provvedimento che comporta la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera; in mancanza, il vincolo decade. Il termine assolve così alla funzione di impedire che la destinazione espropriativa determini una compressione indefinita della proprietà e di collegare la scelta pianificatoria a un arco temporale entro il quale l'amministrazione è chiamata a verificarne l'effettiva attualità[44].

La rilevanza costituzionale della durata del vincolo è stata ribadita da Corte cost., 25 febbraio 2025, n. 37. La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disciplina della Provincia autonoma di Bolzano nella parte in cui stabiliva in dieci anni, anziché in cinque, la durata dei vincoli preordinati all'esproprio. La pronuncia non configura, tuttavia, il quinquennio come un limite costituzionale assoluto e inderogabile: il legislatore dispone di un margine nella determinazione del c.d. periodo di franchigia, purché la disciplina rispetti i canoni di ragionevolezza e proporzionalità. Il termine quinquennale previsto dall'art. 9 del testo unico costituisce, in questa prospettiva, il parametro legislativo di riferimento della disciplina generale vigente[45].

La decadenza del vincolo non determina l'espropriazione del bene né consente all'amministrazione di conservarne indefinitamente la destinazione ablativa. Ai sensi dell'art. 9, comma 4, del d.P.R. n. 327 del 2001, il vincolo decaduto può essere motivatamente reiterato mediante l'approvazione di un nuovo piano urbanistico generale o di una sua variante; la rinnovazione della prescrizione deve pertanto essere distinta dalla mera prosecuzione dell'efficacia del vincolo originario[46].

La reiterazione costituisce il punto nel quale più chiaramente emerge la tensione tra discrezionalità pianificatoria e garanzia della proprietà. La Corte costituzionale ne ammette in linea di principio la possibilità, purché essa sia sorretta da ragioni attuali e adeguatamente valutate e motivate dall'amministrazione; quando la protrazione del sacrificio superi il periodo di ordinaria tollerabilità, opera inoltre la garanzia indennitaria[47]. L'art. 39 del d.P.R. n. 327 del 2001 recepisce tale impostazione, prevedendo, in caso di reiterazione di un vincolo

preordinato all'esproprio o sostanzialmente espropriativo, un'indennità commisurata all'entità del danno effettivamente prodotto[\[48\]](#).

La qualificazione della prescrizione come vincolo preordinato all'esproprio deve essere operata secondo un criterio sostanziale. Non è decisiva la sua collocazione formale nello strumento urbanistico, ma il contenuto oggettivo della disciplina e la sua concreta funzione. Occorre verificare, in particolare, se la prescrizione incida su beni determinati o determinabili in funzione della localizzazione di una specifica opera pubblica o di pubblica utilità e se la sua attuazione presupponga l'acquisizione pubblica dell'area. Restano invece estranee allo schema ablatorio le destinazioni, anche pubblicistiche, suscettibili di attuazione mediante iniziativa privata o promiscua pubblico-privata, senza necessità di previa ablazione[\[49\]](#).

Il criterio sostanziale è stato ribadito da Cass., sez. I, 5 maggio 2026, n. 12767, che ha escluso che la natura conformativa o ablativa di una variante possa essere desunta dalla sua mera collocazione formale o dalla tipologia astratta della destinazione. Secondo la Corte, la natura espropriativa ricorre, in particolare, quando la variante imponga un vincolo particolare incidente su beni determinati in funzione della localizzazione di una singola opera pubblica; al contrario, la conformazione è configurabile quando la disciplina operi attraverso una nuova zonizzazione riferita a una pluralità di beni e di soggetti[\[50\]](#).

Il vincolo preordinato all'esproprio si caratterizza, in definitiva, per la convergenza di tre elementi: la destinazione del bene alla realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità, la funzionalizzazione della prescrizione alla futura acquisizione coattiva e la temporaneità della relativa compressione proprietaria. È soprattutto quest'ultimo elemento a differenziarlo dalla conformazione urbanistica generale: mentre quest'ultima concorre, di regola, alla definizione dello statuto urbanistico del bene, il vincolo preordinato all'esproprio è inserito in una sequenza pianificatoria e procedimentale destinata a confrontarsi, entro un termine determinato, con l'attuazione dell'intervento, con la rinnovazione della scelta pianificatoria o con le conseguenze patrimoniali previste dall'ordinamento[\[51\]](#).

4. I vincoli conformativi: funzione, caratteri ed effetti sulla proprietà

I vincoli conformativi costituiscono una delle principali manifestazioni del potere pubblico di conformazione della proprietà privata attraverso la pianificazione urbanistica. Il loro fondamento costituzionale si rinviene nell'art. 42, secondo comma, Cost., che attribuisce alla legge il compito di determinare i modi di godimento e i limiti della proprietà privata in funzione della sua funzione sociale. La conformazione urbanistica si traduce, pertanto, nella predeterminazione delle modalità di utilizzazione e trasformazione dei beni immobili in funzione dell'ordinato assetto del territorio, senza che tale regolazione comporti, per ciò solo, l'acquisizione del bene da parte dell'amministrazione[\[52\]](#).

La funzione conformativa si realizza principalmente attraverso la zonizzazione e la disciplina generale degli usi del territorio. Il piano individua ambiti territoriali sottoposti a una disciplina omogenea e stabilisce, in relazione alle caratteristiche delle diverse zone, destinazioni d'uso,

indici di edificabilità, standard, distanze, altezze, modalità di intervento e ulteriori prescrizioni destinate a governare le trasformazioni territoriali. La proprietà privata viene così inserita all'interno di uno statuto urbanistico che ne determina le possibilità di utilizzazione e trasformazione, senza che ciò comporti necessariamente una sottrazione del bene alla sfera dominicale privata^[53].

La distinzione tra vincoli conformativi e vincoli espropriativi assume, pertanto, rilievo non soltanto classificatorio, ma direttamente incidente sul regime costituzionale della proprietà. Sono conformativi le limitazioni che costituiscono espressione ordinaria della funzione sociale del diritto dominicale e che operano secondo criteri generali e obiettivi; sono invece riconducibili allo schema espropriativo le prescrizioni che, pur formalmente inserite nella pianificazione, risultano funzionalmente preordinate all'acquisizione di beni determinati ovvero producono effetti sostanzialmente equivalenti all'ablazione^[54].

Il criterio tradizionalmente valorizzato dalla giurisprudenza è quello della generalità e obiettività della prescrizione. Il vincolo conformativo opera attraverso la zonizzazione di una porzione più o meno ampia del territorio e incide su una pluralità di beni e proprietari in ragione delle caratteristiche oggettive delle aree e della funzione urbanistica perseguita. Il vincolo espropriativo presenta, invece, una struttura puntuale e specifica, in quanto individua determinati beni in funzione della localizzazione di una specifica opera pubblica e risulta funzionalmente preordinato alla loro acquisizione. La qualificazione non può, tuttavia, dipendere dalla sola denominazione formale della destinazione, dovendo essere verificati la concreta disciplina urbanistica e gli effetti da essa prodotti sulle facoltà di utilizzazione del proprietario^[55].

La generalità della prescrizione costituisce, dunque, un criterio necessario ma non sempre sufficiente. Occorre verificare se la disciplina sia effettivamente diretta a organizzare una categoria territoriale individuata sulla base di caratteristiche comuni oppure se, dietro l'apparente generalità, produca in concreto l'asservimento del bene a una funzione pubblica incompatibile con una significativa permanenza delle facoltà proprietarie. In questa verifica assumono rilievo il contenuto delle norme tecniche di attuazione, le modalità di realizzazione della destinazione e l'eventuale possibilità di iniziativa privata^[56].

La questione assume particolare rilievo con riferimento alle destinazioni a verde pubblico e a parco. La giurisprudenza tende a riconoscerne la natura conformativa quando esse costituiscano una componente della complessiva organizzazione del territorio e non siano funzionalmente collegate alla localizzazione di una specifica opera pubblica. La destinazione a verde pubblico non è, quindi, di per sé sufficiente a configurare un vincolo espropriativo: decisiva è la concreta struttura della disciplina urbanistica^[57].

In questa prospettiva si colloca Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 2026, n. 4423, che ha precisato come una destinazione a verde pubblico, pur generalmente riconducibile alla categoria dei vincoli conformativi, possa assumere natura sostanzialmente espropriativa quando determini, in concreto, l'inedificabilità assoluta del fondo, lo svuotamento del contenuto essenziale del diritto di proprietà e l'impossibilità di qualsiasi utilizzazione economica del bene in regime di mercato. Il Collegio ha attribuito particolare rilievo al contenuto delle NTA, rilevando l'assenza

di una reale apertura all'iniziativa imprenditoriale privata[58].

La pronuncia non introduce, tuttavia, un criterio fondato sulla mera conservazione di una determinata redditività del bene. Il parametro è piuttosto quello della permanenza di una possibilità effettiva di utilizzazione privata coerente con la destinazione urbanistica. Come osservato anche dalla dottrina che ha commentato la decisione, l'indagine deve concentrarsi sulla compatibilità della disciplina con iniziative private esercitabili in regime di mercato e sulla possibilità che il proprietario conservi una concreta utilità economica del bene, nonostante la compressione dello ius aedificandi[59].

Il successivo TAR Piemonte, sez. II, 25 settembre 2026, n. 1871, consente di precisare ulteriormente tale criterio. La controversia riguardava terreni classificati come "Aree Fv – Aree a parco pubblico od assoggettate ad uso pubblico di livello urbano ed interurbano" dal PRG del Comune di Moncalieri. Le NTA perseguivano una pluralità di finalità di tutela e valorizzazione delle risorse naturali e paesaggistiche, tutela delle attività agricole, riassetto idrogeologico e organizzazione di percorsi e spazi verdi, ammettendo altresì interventi sugli edifici e sulle aziende agricole e la realizzazione di parchi privati assoggettati all'uso pubblico, con alcune strutture accessorie[60].

Il TAR ha ritenuto conformativa tale disciplina valorizzandone, da un lato, la funzione generale di tutela e organizzazione di una vasta porzione del territorio e, dall'altro, la dimensione territoriale della zonizzazione: le aree Fv interessavano oltre 2,5 milioni di metri quadrati e risultavano prevalentemente collocate nella zona collinare e boschiva del Comune. La destinazione non era quindi riferita al singolo fondo in funzione della realizzazione di una specifica opera pubblica, ma a una categoria territoriale individuata sulla base di caratteristiche oggettive e comuni[61].

Particolarmente significativo è il passaggio relativo alla dimensione economica del vincolo. Il TAR ha escluso che la natura conformativa della disciplina potesse essere negata sulla base della scarsa convenienza economica che il proprietario riteneva di poter ricavare dagli usi consentiti. La possibilità di utilizzazione privata deve infatti essere distinta dalla redditività della singola iniziativa imprenditoriale: la prima attiene alla permanenza di una sfera giuridica di godimento coerente con la destinazione urbanistica; la seconda riguarda la convenienza economica di una specifica operazione. Solo la radicale esclusione della prima può concorrere a qualificare il vincolo come sostanzialmente ablatorio, mentre la mera antieconomicità della seconda non è, di per sé, decisiva[62].

Le due decisioni del 2026 possono così essere ricondotte a un criterio unitario. La conformazione può comprimere anche in misura significativa lo ius aedificandi e incidere sul valore economico del fondo senza trasformarsi per ciò solo in espropriazione. Il limite è rappresentato dalla sostanziale eliminazione di ogni possibilità giuridicamente effettiva di utilizzazione privata e dalla conseguente riserva all'amministrazione della realizzazione della funzione urbanistica impressa all'area. In altri termini, non rileva la mera perdita di valore o di redditività rispetto alla situazione precedente, ma la radicale trasformazione della proprietà in una posizione priva di una significativa utilità privata[63].

In questa prospettiva assume rilievo anche la possibilità di attuare destinazioni di interesse generale attraverso modelli di iniziativa privata o pubblico-privata. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 179 del 1999, ha escluso dallo schema ablatorio le destinazioni suscettibili di essere realizzate a iniziativa privata o promiscua pubblico-privata quando non richiedano necessariamente la previa ablazione del bene. Il criterio deve essere verificato in concreto, alla luce delle modalità di attuazione previste dalla disciplina urbanistica[64].

L'iniziativa privata non deve, tuttavia, garantire al proprietario il medesimo livello di sfruttamento economico che avrebbe avuto in assenza del vincolo. La funzione conformativa implica fisiologicamente una ridefinizione delle possibilità di godimento del bene in funzione degli interessi generali perseguiti dalla pianificazione. Ne consegue che l'esclusione dell'edificazione residenziale o la minore redditività degli usi ammessi non determinano, di per sé, la natura espropriativa della prescrizione. Anche una destinazione a parco può quindi conservare natura conformativa quando consenta forme di gestione privata compatibili con la funzione territoriale e sia inserita in una più ampia disciplina di tutela ambientale e paesaggistica[65].

La differenza tra conformazione e ablazione emerge anche sul piano temporale e indennitario. I vincoli conformativi, in quanto espressione della disciplina generale del territorio, non sono soggetti alla durata quinquennale prevista dall'art. 9 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 per i vincoli preordinati all'espropriazione e, in linea generale, non determinano il diritto all'indennizzo. Al contrario, il vincolo preordinato all'esproprio è soggetto a decadenza decorso il quinquennio e la sua eventuale reiterazione è sottoposta alle garanzie previste dall'ordinamento[66].

La non indennizzabilità delle limitazioni conformative incontra, tuttavia, il limite rappresentato dal divieto di utilizzare il potere di pianificazione quale strumento surrettizio di ablazione. Una prescrizione formalmente generale non può produrre un risultato sostanzialmente equivalente all'acquisizione coattiva del bene senza le garanzie previste dall'art. 42, terzo comma, Cost. La generalità della disciplina deve, pertanto, essere valutata congiuntamente alla sua concreta struttura e agli effetti prodotti sulle facoltà proprietarie[67].

In definitiva, il vincolo conformativo può essere definito come una prescrizione urbanistica generale e obiettiva che determina lo statuto di utilizzazione e trasformazione di una categoria di beni, incidendo sulle facoltà proprietarie senza essere funzionalmente preordinata all'acquisizione coattiva e senza eliminare ogni possibilità giuridicamente effettiva di utilizzazione privata coerente con la destinazione impressa al territorio. La sua natura non dipende dall'assenza di sacrificio economico, che è connaturata all'attività di pianificazione, ma dalla riconducibilità di tale sacrificio alla disciplina generale del territorio[68].

Ne deriva che il criterio dell'utilità economica deve essere utilizzato con particolare cautela. Il parametro non può essere costituito dalla convenienza della singola operazione progettata dal proprietario, ma dalla concreta possibilità di esercitare facoltà proprietarie economicamente apprezzabili secondo modalità coerenti con la disciplina urbanistica. La qualificazione del vincolo richiede quindi un giudizio complessivo nel quale devono essere considerati la generalità della prescrizione, le caratteristiche oggettive delle aree, la dimensione territoriale

della zonizzazione, il contenuto delle NTA, le modalità di attuazione, l'eventuale apertura all'iniziativa privata e, soprattutto, la necessità o meno dell'acquisizione pubblica del bene[\[69\]](#).

5. La decadenza dei vincoli preordinati all'espropriazione e il regime delle c.d. zone bianche

La temporaneità costituisce uno degli elementi caratterizzanti del vincolo urbanistico preordinato all'espropriazione e, al contempo, uno dei principali strumenti attraverso i quali l'ordinamento concilia l'esercizio della funzione pianificatoria con la garanzia costituzionale della proprietà privata. Ai sensi dell'art. 9, comma 2, d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, il vincolo ha durata quinquennale ed entro tale termine deve essere emanato il provvedimento comportante la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera. In mancanza, il vincolo decade e trova applicazione la disciplina prevista dall'art. 9 d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380[\[70\]](#).

La disciplina costituisce l'esito di un'evoluzione avviata dalle sentenze della Corte costituzionale nn. 6 del 1966 e 55 del 1968, che hanno individuato nella temporaneità o nell'indennizzabilità le condizioni di compatibilità con l'art. 42 Cost. dei vincoli urbanistici aventi natura sostanzialmente espropriativa. Il termine quinquennale rappresenta, in questa prospettiva, il limite entro il quale l'ordinamento consente che la compressione delle facoltà proprietarie preceda la concreta realizzazione della vicenda ablativa senza che sorga, per ciò solo, un obbligo indennitario[\[71\]](#).

La Corte costituzionale ha successivamente precisato, con la sentenza n. 179 del 1999, che anche la reiterazione di un vincolo espropriativo decaduto non può sottrarsi alle garanzie derivanti dall'art. 42 Cost. La reiterazione costituisce infatti una nuova compressione della proprietà e richiede, oltre a un'adeguata motivazione, la corresponsione dell'indennizzo nei casi previsti dalla legge[\[72\]](#). L'art. 9, comma 4, d.P.R. n. 327 del 2001 recepisce tale impostazione, consentendo la reiterazione soltanto mediante la rinnovazione del procedimento di apposizione del vincolo e tenendo conto delle esigenze di soddisfacimento degli standard[\[73\]](#).

La decadenza non determina, pertanto, l'illegittimità originaria del vincolo, ma produce l'effetto legale della perdita di efficacia della specifica prescrizione ablativa. Ne consegue che, una volta decorso il quinquennio senza che sia intervenuta una tempestiva dichiarazione di pubblica utilità, l'amministrazione non può continuare a fondare su quel medesimo vincolo l'adozione di atti espropriativi né può considerare la precedente previsione urbanistica come automaticamente ultrattiva[\[74\]](#).

La perdita di efficacia del vincolo non equivale, tuttavia, alla totale assenza di disciplina urbanistica dell'area. È proprio in questa prospettiva che deve essere intesa la nozione di "zona bianca", con la quale si designano le aree che, venuta meno una specifica destinazione urbanistica, risultano prive di una disciplina pianificatoria idonea a regolarne ordinariamente la trasformazione e sono pertanto assoggettate al regime legale previsto dall'art. 9 d.P.R. n. 380

del 2001^[75]. Si tratta, dunque, di una situazione di carenza della specifica disciplina urbanistica dell'area e non necessariamente di totale assenza di uno strumento urbanistico generale nell'intero territorio comunale.

La questione è stata recentemente affrontata in termini particolarmente netti dal Consiglio di Stato. Con la sentenza della sez. IV, 20 luglio 2026, n. 5879, il giudice amministrativo ha affermato che, una volta accertata la decadenza del vincolo preordinato all'esproprio, la successiva reiterazione richiede la rinnovazione del procedimento previsto dall'art. 9, comma 4, d.P.R. n. 327 del 2001. Il Collegio ha inoltre escluso che la perdurante efficacia di un piano attuativo possa, di per sé, impedire l'applicazione del regime delle c.d. zone bianche: se lo strumento attuativo avesse tempestivamente comportato la dichiarazione di pubblica utilità, avrebbe infatti impedito a monte la decadenza del vincolo^[76].

La pronuncia consente di individuare con maggiore precisione la sequenza procedimentale successiva alla scadenza del vincolo. La decadenza non determina la conservazione della precedente destinazione ablativa, ma impone all'amministrazione, ove intenda perseguire ancora la medesima finalità pubblica, una nuova valutazione pianificatoria. La reiterazione non costituisce, quindi, una prosecuzione della precedente scelta, bensì una nuova determinazione dell'amministrazione, soggetta alle garanzie procedimentali e partecipative previste dall'ordinamento^[77].

La necessità della rinnovazione non significa, peraltro, che ogni successiva disciplina dell'area debba necessariamente essere qualificata come nuova imposizione di vincolo espropriativo. La giurisprudenza del 2026 mostra infatti che occorre verificare preliminarmente il contenuto concreto della nuova disciplina e, soprattutto, se essa comporti effettivamente una nuova localizzazione dell'opera pubblica e una nuova riserva ablativa. In questa direzione si colloca anche Cons. Stato, sez. II, 6 agosto 2026, n. 6409, che, in relazione alla disciplina di un piano per insediamenti produttivi, ha sottolineato la necessità di distinguere la rinnovazione del vincolo espropriativo dalla successiva disciplina conformativa di aree già acquisite al patrimonio pubblico^[78].

La decadenza del vincolo assume, pertanto, una duplice funzione. Da un lato, impedisce che la proprietà rimanga indefinitamente assoggettata a una destinazione ablativa in attesa di un'espropriazione incerta nel se e nel quando; dall'altro, impone all'amministrazione di verificare nuovamente l'attualità dell'interesse pubblico, l'adequatezza della localizzazione e la persistenza delle ragioni che avevano giustificato la precedente compressione della proprietà^[79].

In questa prospettiva assume particolare rilievo l'obbligo di motivazione della reiterazione. L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha da tempo individuato nella reiterazione del vincolo una fattispecie che richiede una motivazione idonea a rendere percepibili le ragioni dell'attualità della scelta pubblica e della persistente necessità della destinazione. La motivazione deve essere adeguata alla concreta vicenda pianificatoria, senza che ciò implichi necessariamente una puntuale e atomistica considerazione di ogni singola particella quando la reiterazione costituisca il risultato di una più ampia scelta urbanistica^[80].

La temporaneità del vincolo si collega direttamente anche al problema dell'indennizzo. L'art. 39 d.P.R. n. 327 del 2001 prevede infatti l'indennizzo per la reiterazione del vincolo preordinato all'esproprio o sostanzialmente espropriativo. Ne deriva un sistema nel quale il quinquennio costituisce il periodo ordinario di tollerabilità della compressione non indennizzata, mentre la protrazione della limitazione attraverso la reiterazione determina l'applicazione delle garanzie patrimoniali previste dall'ordinamento[81].

Particolare rilievo assume, a questo riguardo, la sentenza della Corte costituzionale 25 febbraio 2025, n. 37. La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 61, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 9 del 2018 nella parte in cui stabiliva in dieci anni, anziché in cinque, il termine di efficacia dei vincoli preordinati all'esproprio. La pronuncia ha riconosciuto al legislatore regionale e provinciale un margine di discrezionalità nella determinazione della durata del periodo di franchigia, ma ha individuato nel termine quinquennale statale un «ragionevole punto di equilibrio» tra interesse pubblico e tutela della proprietà, superabile soltanto in presenza di specifiche ragioni idonee a giustificare una diversa disciplina[82].

La decisione rafforza la dimensione costituzionale della temporaneità: il limite quinquennale non rappresenta una mera scelta contingente del legislatore statale, ma costituisce, nel sistema attuale, un parametro di riferimento particolarmente significativo per valutare la ragionevolezza e la proporzionalità della durata dei vincoli ablatori. Come è stato recentemente osservato in dottrina, il fattore temporale assume un rilievo trasversale nella disciplina della pianificazione, incidendo non soltanto sulla durata dei vincoli sostanzialmente espropriativi, ma anche sull'interesse del proprietario alla ripianificazione dell'area divenuta "bianca"[83].

La zona bianca deve essere, pertanto, tenuta distinta sia dalla decadenza del vincolo sia dall'indennizzabilità della compressione proprietaria. La decadenza costituisce l'effetto del decorso del termine quinquennale di efficacia del vincolo preordinato all'esproprio; la configurabilità di una zona bianca presuppone, invece, che, venuta meno la specifica destinazione urbanistica, l'area risulti priva di una disciplina urbanistica specifica, con conseguente applicazione, nei limiti previsti dall'art. 9 d.P.R. n. 380 del 2001, del regime legale ivi stabilito. L'indennizzo costituisce, infine, la garanzia patrimoniale connessa alla reiterazione di una compressione della proprietà qualificabile come espropriativa o sostanzialmente espropriativa, alle condizioni previste dall'art. 39 d.P.R. n. 327 del 2001[84].

Il regime delle zone bianche non determina, quindi, una liberalizzazione dell'uso del suolo. L'art. 9 d.P.R. n. 380 del 2001 sostituisce alla disciplina urbanistica specifica venuta meno un regime legale minimo, volto a evitare che la temporanea carenza di pianificazione possa tradursi in una indiscriminata libertà edificatoria. La situazione è per sua natura transitoria, poiché l'amministrazione conserva il dovere di procedere alla definizione della disciplina urbanistica dell'area secondo le modalità previste dall'ordinamento[85].

L'interesse del proprietario alla ripianificazione non comporta, peraltro, il riconoscimento di un diritto a una determinata destinazione urbanistica. La scelta relativa alla nuova classificazione dell'area rimane espressione della discrezionalità pianificatoria dell'amministrazione, mentre

il sindacato giurisdizionale può riguardare l'inerzia dell'ente e il rispetto delle regole procedurali, non sostituendosi alla valutazione propriamente urbanistica^[86].

Ne emerge una sequenza che può essere così sintetizzata: apposizione del vincolo attraverso lo strumento urbanistico generale o una sua variante; decorso del quinquennio; tempestiva dichiarazione di pubblica utilità, che impedisce la decadenza, oppure perdita di efficacia del vincolo; applicazione, ove ne ricorrano i presupposti, del regime delle zone prive di specifica disciplina urbanistica; eventuale nuova scelta pianificatoria; e, in caso di reiterazione di un vincolo sostanzialmente espropriativo, applicazione delle garanzie motivazionali e indennitarie previste dall'ordinamento^[87].

La disciplina della decadenza realizza così un equilibrio dinamico tra pianificazione e proprietà. L'amministrazione non può cristallizzare indefinitamente una destinazione ablativa in funzione di un'opera la cui realizzazione rimanga incerta; al tempo stesso, la scadenza del vincolo non priva l'ente del potere di perseguire nuovamente l'interesse pubblico, purché ciò avvenga attraverso una rinnovata scelta pianificatoria, sorretta da un'adeguata istruttoria e da una motivazione coerente con l'attualità dell'interesse perseguito.

In definitiva, la temporaneità del vincolo preordinato all'espropriazione costituisce una garanzia strutturale del sistema: essa impedisce che una compressione individualizzata e potenzialmente ablativa venga sottratta indefinitamente alle garanzie proprie dell'espropriazione. La nozione di zona bianca rappresenta, a sua volta, non una situazione di vuoto normativo, ma il regime transitorio conseguente alla perdita della specifica destinazione urbanistica, destinato a operare sino alla nuova disciplina dell'area. La più recente giurisprudenza costituzionale e amministrativa conferma, pertanto, che temporaneità, rinnovazione della scelta pianificatoria, adeguatezza della motivazione e tutela indennitaria costituiscono momenti tra loro coordinati di un unico sistema di garanzia della proprietà privata rispetto all'esercizio del potere conformativo e ablatorio della pubblica amministrazione.

6. La distinzione tra vincoli espropriativi e vincoli conformativi: criteri sostanziali e profili applicativi

La distinzione tra vincoli urbanistici espropriativi e vincoli conformativi costituisce uno dei principali snodi sistematici del rapporto tra pianificazione urbanistica e proprietà privata, poiché dalla qualificazione della prescrizione dipendono, tra l'altro, la durata del vincolo, la sua eventuale indennizzabilità e le condizioni per la reiterazione. La pianificazione conforma fisiologicamente il contenuto della proprietà in funzione dell'ordinato assetto del territorio; non ogni limitazione dello ius aedificandi, tuttavia, assume natura espropriativa o sostanzialmente espropriativa^[88].

Il fondamento della distinzione si rinviene nell'art. 42 Cost., che pone in rapporto il potere conformativo della proprietà con la garanzia prevista per l'espropriazione. La Corte costituzionale ha progressivamente elaborato una nozione sostanziale di espropriazione, non limitata al trasferimento coattivo della titolarità, ma estesa alle prescrizioni che, per intensità e

modalità, determinino uno svuotamento rilevante delle facoltà dominicali ovvero riservino il bene alla realizzazione di una specifica opera pubblica in vista della sua successiva acquisizione[89].

Sul versante opposto, sono conformative le prescrizioni che, attraverso la zonizzazione e la disciplina generale del territorio, definiscono il contenuto ordinario del diritto di proprietà in relazione alle caratteristiche urbanistiche, funzionali, ambientali o morfologiche delle diverse aree. Il criterio tradizionale della generalità della prescrizione costituisce pertanto un primo parametro di qualificazione: il vincolo tende a essere conformativo quando riguarda una pluralità indifferenziata di beni e proprietari secondo una disciplina omogenea; assume invece carattere espropriativo quando localizza una specifica opera pubblica su beni determinati, rendendone necessaria l'acquisizione[90].

Il criterio della zonizzazione, tuttavia, non può essere utilizzato in termini meramente formali. La qualificazione dipende dalla sostanza della prescrizione e dagli effetti concretamente prodotti sul diritto dominicale. Occorre, in particolare, verificare se il proprietario conservi una possibilità effettiva di utilizzare e valorizzare economicamente il bene secondo modalità compatibili con la destinazione impressa dal piano. La giurisprudenza più recente tende così a combinare il criterio strutturale della generalità con quello funzionale della necessità dell'ablazione e con quello economico della residua utilizzabilità del bene[91].

Particolarmente significativo è, in questa prospettiva, l'orientamento relativo alle destinazioni pubblicistiche suscettibili di attuazione privata. Con la sentenza 25 giugno 2025, n. 5538, il Consiglio di Stato ha escluso la natura espropriativa della destinazione di un terreno privato a parcheggio pubblico, valorizzando la possibilità che le relative attrezzature siano realizzate anche da privati e gestite secondo logiche di mercato. **La destinazione pubblicistica non determina, di per sé, la natura espropriativa del vincolo: ciò che rileva è se la disciplina urbanistica consenta una concreta utilizzazione economica privata del bene, compatibile con la funzione prevista dal piano, ovvero se, al contrario, riservi sostanzialmente il bene alla fruizione pubblica, determinandone uno svuotamento rilevante delle facoltà proprietarie**[92].

La soluzione può tuttavia essere diversa quando le modalità concrete della disciplina urbanistica escludano qualsiasi effettiva valorizzazione privata. La sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 3 giugno 2026, n. 4423, costituisce in tal senso un arresto particolarmente significativo. La Sezione ha affermato che una destinazione a "verde pubblico", normalmente riconducibile alla categoria dei vincoli conformativi, può assumere natura sostanzialmente espropriativa quando le norme tecniche di attuazione determinino l'inedificabilità assoluta del fondo, impediscano una concreta utilizzazione economica del bene e non lascino spazio a una reale iniziativa imprenditoriale privata[93].

L'arresto del 2026 conferma, pertanto, che la qualificazione del vincolo deve essere compiuta alla luce dell'assetto complessivo della disciplina urbanistica e dei suoi effetti concreti sulle facoltà dominicali. La natura conformativa o espropriativa della prescrizione non può, quindi, essere desunta dalla sola destinazione formalmente attribuita all'area, ma richiede di verificare le modalità di attuazione previste dal piano, il ruolo riconosciuto all'iniziativa privata

e l'effettiva incidenza della disciplina sulla possibilità di utilizzare economicamente il bene. Ne consegue che anche una destinazione funzionale alla realizzazione di un'attrezzatura di interesse collettivo può conservare natura conformativa, ove non comporti la necessaria acquisizione pubblica dell'area e lasci al proprietario una concreta sfera di utilizzazione compatibile con la funzione urbanistica impressa.

Il criterio economico non sostituisce, tuttavia, quello strutturale. La generalità della prescrizione e la sua riconducibilità alla zonizzazione restano elementi qualificanti, mentre la localizzazione puntuale di un'opera pubblica su beni determinati costituisce un indice tipico della natura espropriativa. La qualificazione deve pertanto risultare da una valutazione complessiva della disciplina urbanistica e dei suoi effetti, senza che alcun parametro possa assumere, isolatamente considerato, valore decisivo[94].

In questa prospettiva, la qualificazione può essere ricondotta a una valutazione complessiva di alcuni elementi concorrenti: la generalità o puntualità della prescrizione; la sua riconducibilità alla zonizzazione ovvero alla localizzazione di un'opera determinata; la necessità dell'acquisizione pubblica del bene; la possibilità di attuazione dell'intervento da parte del proprietario o di operatori privati; la residua possibilità di un'utilizzazione economicamente apprezzabile del bene; l'intensità della compressione delle facoltà dominicali e, nei casi più radicali, lo svuotamento sostanziale del contenuto economico della proprietà[95].

Particolare rilievo assume, in questa prospettiva, la necessità dell'acquisizione pubblica. Quando la disciplina urbanistica destini il bene alla realizzazione di un'opera che, per natura e regime giuridico, richieda la disponibilità pubblica dell'area, tale elemento costituisce un significativo indice della natura espropriativa del vincolo. Quando, invece, la funzione pubblica possa essere soddisfatta mediante l'iniziativa del proprietario o di soggetti privati, senza necessità di acquisizione del bene da parte dell'amministrazione, la qualificazione conformativa risulta maggiormente coerente con la struttura della prescrizione.

La verifica deve essere condotta sulla disciplina effettivamente applicabile, comprese le norme tecniche di attuazione. Non è sufficiente accertare l'astratta compatibilità di un'attività con una destinazione pubblicistica, ma occorre verificare se le concrete modalità di attuazione consentano al proprietario o a un operatore privato di realizzare l'intervento e di trarne un'utilità economicamente apprezzabile. Tale profilo assume particolare rilievo nella più recente giurisprudenza in materia di destinazioni a verde pubblico[96].

La distinzione produce conseguenze decisive anche sul piano temporale. I vincoli conformativi, in quanto espressione del generale potere di pianificazione, non sono soggetti al termine quinquennale previsto dall'art. 9 del d.P.R. n. 327 del 2001; i vincoli preordinati all'espropriazione sono invece temporalmente limitati e decadono, in linea generale, decorso il quinquennio senza che sia intervenuta la dichiarazione di pubblica utilità nei termini di legge[97]. Ne consegue un diverso regime della reiterazione: la rinnovazione di un vincolo espropriativo decaduto costituisce una nuova scelta pianificatoria e richiede un'adeguata motivazione in ordine alla persistenza dell'interesse pubblico, oltre all'eventuale indennizzo nei casi previsti dall'art. 39 del d.P.R. n. 327 del 2001[98].

La qualificazione del vincolo rileva altresì sul piano motivazionale. Le scelte generali di pianificazione, espressione di ampia discrezionalità amministrativa, non richiedono normalmente una motivazione analitica riferita ai singoli fondi; maggiore specificità è invece necessaria quando la prescrizione incida in modo particolare su beni determinati e presenti caratteri riconducibili alla localizzazione di un'opera pubblica o a una sostanziale ablazione delle facoltà proprietarie[99].

La distinzione deve, inoltre, essere tenuta ferma rispetto alle limitazioni derivanti direttamente dalla legge o da discipline poste a tutela di interessi pubblici quali ambiente, paesaggio, sicurezza e tutela idrogeologica. L'inedificabilità, considerata isolatamente, non è infatti sufficiente a qualificare una prescrizione come espropriativa: assumono rilievo la causa e la struttura della limitazione, l'ambito di applicazione della disciplina e la residua possibilità di utilizzazione economica del bene[100].

Il criterio dello svuotamento sostanziale costituisce, in definitiva, il punto di raccordo tra l'elaborazione costituzionale e la più recente giurisprudenza amministrativa. La natura espropriativa non deriva dalla mera presenza di un interesse pubblico, comune anche alla funzione conformativa, ma dal particolare modo in cui tale interesse incide sulla proprietà: nella conformazione, attraverso la definizione generale del regime di utilizzazione del territorio; nell'espropriazione, mediante la destinazione particolare di un bene determinato alla realizzazione di una specifica finalità pubblica, con una compressione delle facoltà dominicali tale da richiedere le garanzie proprie dell'art. 42, terzo comma, Cost.[101]

Ne deriva una qualificazione necessariamente sostanziale e multifattoriale, nella quale generalità della prescrizione, localizzazione dell'opera, necessità dell'acquisizione, contenuto delle NTA, possibilità di iniziativa privata e concreta utilizzabilità economica del bene costituiscono elementi concorrenti. Nessuno di essi assume, isolatamente considerato, valore necessariamente decisivo[102].

La più recente giurisprudenza conferma tale impostazione. Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 2026, n. 4423, mostra come una destinazione tradizionalmente ricondotta alla conformazione possa assumere carattere sostanzialmente espropriativo quando la disciplina concretamente applicabile privi il proprietario di un'effettiva possibilità di utilizzazione economica del bene; sul versante opposto, Cons. Stato, sez. IV, 25 giugno 2025, n. 5538, ribadisce che una destinazione pubblicistica non è necessariamente espropriativa quando la funzione collettiva possa essere soddisfatta attraverso un'attività privata economicamente organizzata[103].

La corretta qualificazione del vincolo svolge pertanto una funzione ordinante nei rapporti tra pianificazione e proprietà, incidendo sulla durata della prescrizione, sulla reiterazione, sull'eventuale indennizzabilità e sul grado di motivazione richiesto. Essa non può essere desunta dalla denominazione formale attribuita dall'amministrazione, ma deve essere ricostruita alla luce della funzione e degli effetti concretamente prodotti dalla disciplina urbanistica[104].

7. I vincoli urbanistici nella giurisprudenza costituzionale

La disciplina dei vincoli urbanistici costituisce uno dei principali terreni di elaborazione della giurisprudenza costituzionale sul rapporto tra proprietà privata e potere pubblico di pianificazione, poiché proprio attraverso l'interpretazione dell'art. 42 Cost. la Corte ha progressivamente definito la linea di confine tra il potere di conformazione della proprietà, riconducibile al secondo comma della disposizione, e il potere ablatorio, soggetto alle garanzie del terzo comma.

Tale distinzione, tuttavia, non può essere ricavata dalla sola qualificazione formale dell'intervento pubblico, dovendo essere verificata alla luce della sua concreta incidenza sulle facoltà proprietarie, sulla possibilità di utilizzazione economica del bene e, per i vincoli preordinati all'espropriazione, sulla durata della compressione.

Il punto di partenza è rappresentato dalla sentenza n. 6 del 1966, nella quale la Corte, pronunciandosi sulla disciplina delle servitù militari, elaborò una nozione sostanziale di espropriazione, ritenendo rilevanti, ai fini dell'art. 42, terzo comma, Cost., non soltanto gli atti formalmente traslativi della proprietà, ma anche quelle limitazioni che, pur lasciando intatta la titolarità del bene, incidano sul godimento in misura tale da renderlo inutilizzabile secondo la sua destinazione ovvero determinino una penetrante compromissione del relativo valore di scambio^[105]. Il criterio sostanziale così inaugurato trovò una compiuta sistemazione nella sentenza n. 55 del 1968, destinata a rappresentare il principale punto di riferimento della successiva elaborazione in materia urbanistica. La Corte riconobbe che la proprietà privata non costituisce una situazione giuridica assoluta e immutabile, ma è necessariamente conformata dalla legge in funzione della sua dimensione sociale, sicché rientrano nella normale conformazione del diritto le prescrizioni generali dirette a disciplinare l'assetto del territorio, l'intensità edificatoria, la volumetria, le altezze e le modalità di utilizzazione dei suoli. Diversamente, la limitazione assume carattere espropriativo quando incida a titolo particolare su beni determinati e imponga un sacrificio eccedente quello normalmente connesso alla conformazione, sino a produrre uno svuotamento rilevante del contenuto economico della proprietà^[106]. Da tale impostazione discende che la natura urbanistica della prescrizione non è di per sé sufficiente a escluderne il carattere ablatorio: anche nell'ambito della pianificazione possono infatti essere individuate misure sostanzialmente espropriative, mentre l'inedificabilità, pur costituendo una limitazione particolarmente intensa, può rimanere nell'ambito della conformazione quando sia espressione di una disciplina generale e obiettiva riferita a una categoria omogenea di beni e giustificata dalle caratteristiche del territorio^[107]. Il criterio della generalità costituisce pertanto il primo elemento distintivo, ma non esaurisce il giudizio: occorre verificare la specificità del sacrificio, l'intensità della compressione e la possibilità di una residua utilizzazione economicamente apprezzabile del bene. Proprio quest'ultimo profilo assume particolare rilievo con riguardo alle destinazioni a opere e attrezzature pubbliche, rispetto alle quali la giurisprudenza costituzionale ha escluso che la mera destinazione pubblicistica determini automaticamente un vincolo espropriativo. È necessario accertare se l'attuazione della destinazione sia riservata all'iniziativa pubblica oppure possa essere realizzata anche mediante iniziativa privata in regime di mercato e,

soprattutto, se il proprietario conservi una concreta possibilità di sfruttamento economico del bene^[108]. La qualificazione del vincolo deve quindi essere effettuata in termini sostanziali, considerando la disciplina effettivamente risultante dallo strumento urbanistico e dalle relative norme tecniche di attuazione, senza attribuire valore decisivo alla denominazione formale della destinazione. La recente giurisprudenza amministrativa conferma con particolare evidenza tale impostazione: il Consiglio di Stato, sez. IV, 3 giugno 2026, n. 4423, ha ritenuto che una destinazione a “verde pubblico”, normalmente riconducibile alla conformazione urbanistica, possa assumere natura sostanzialmente espropriativa quando determini inedificabilità assoluta, svuotamento del contenuto essenziale del diritto di proprietà e impossibilità di qualsiasi effettiva utilizzazione economica del bene in regime di mercato, valorizzando in particolare l'assenza di una reale apertura all'iniziativa imprenditoriale privata^[109]. La decisione è significativa anche perché conferma la natura non meramente nominalistica della distinzione elaborata dalla Corte costituzionale: la destinazione a verde pubblico non è, in sé, né necessariamente conformativa né necessariamente ablativa, dovendo la qualificazione essere compiuta alla luce degli effetti prodotti dalla concreta disciplina urbanistica^[110]. Nella medesima direzione si colloca la più recente giurisprudenza della Corte di cassazione, che nel 2026 ha ribadito la necessità di distinguere i vincoli conformativi, incidenti su una generalità di beni in ragione della destinazione dell'intera zona, dai vincoli preordinati all'espropriazione, imposti su beni determinati in funzione della localizzazione di una specifica opera pubblica, attribuendo alla qualificazione sostanziale del vincolo conseguenze anche sul piano della stima economica del bene^[111]. La distinzione tra conformazione e ablazione deve, tuttavia, essere integrata da un ulteriore elemento, destinato ad assumere crescente rilievo nella giurisprudenza costituzionale: il fattore temporale. Se, infatti, una limitazione particolarmente incisiva può essere tollerata entro un determinato periodo senza immediato ristoro, la sua protrazione oltre una soglia ragionevole può determinare una trasformazione qualitativa del sacrificio, rendendolo incompatibile con la garanzia costituzionale della proprietà. Il problema emerge in modo paradigmatico nei vincoli preordinati all'espropriazione, che determinano l'inedificabilità dell'area in attesa della successiva apprensione per la realizzazione dell'opera pubblica e che, proprio per la loro connessione funzionale con il futuro esercizio del potere ablatorio, non possono essere trasformati in limitazioni sostanzialmente permanenti. La sentenza n. 179 del 1999 rappresenta il principale punto di svolta di questa evoluzione, avendo dichiarato l'illegittimità costituzionale della disciplina che consentiva la reiterazione dei vincoli preordinati all'espropriazione o comportanti l'inedificabilità senza prevedere un adeguato meccanismo indennitario^[112]. La Corte ha così collegato la legittimità della compressione al rapporto tra temporaneità e compensazione: il sacrificio proprietario può essere imposto senza immediato indennizzo quando sia contenuto entro un periodo determinato e ragionevole, mentre la sua protrazione mediante reiterazioni o proroghe oltre la soglia della normale tollerabilità impone l'attivazione delle garanzie patrimoniali previste dall'ordinamento^[113]. La temporalità assume, in tal modo, una funzione che non è semplicemente esterna alla disciplina del vincolo, ma concorre a determinarne la stessa compatibilità costituzionale. Un sacrificio tollerabile per un periodo limitato può infatti diventare, per effetto della sua protrazione, una compressione sostanzialmente ablativa. Il tempo non modifica necessariamente la natura originaria della prescrizione, ma può incidere sulla sua compatibilità con l'art. 42 Cost., impedendo che il proprietario rimanga indefinitamente sottoposto a una destinazione incompatibile con l'ordinario sfruttamento economico del bene. La legislazione successiva alla sentenza n. 55 del 1968 ha individuato nel quinquennio il

periodo durante il quale il vincolo preordinato all'espropriazione può operare senza che sorga immediatamente il diritto all'indennizzo; tale soluzione è oggi recepita dall'art. 9 del d.P.R. n. 327 del 2001, che prevede la durata quinquennale del vincolo, la sua decadenza in mancanza della dichiarazione di pubblica utilità e la possibilità di reiterazione motivata secondo le modalità stabilite dalla legge, cui si collega la disciplina dell'indennizzo prevista dall'art. 39[114]. Il quinquennio, tuttavia, non è stato configurato dalla Corte come un termine costituzionale rigido e matematicamente inderogabile. Già la sentenza n. 82 del 1982 aveva riconosciuto la possibilità di una diversa durata stabilita dal legislatore regionale, purché sorretta da specifiche ragioni e rispettosa del principio di ragionevolezza; la questione, pertanto, non è quella dell'inderogabilità astratta del termine, ma della sua funzione di parametro ordinario della normale tollerabilità del sacrificio[115]. La sentenza n. 270 del 2020 ha ulteriormente valorizzato l'art. 9 del d.P.R. n. 327 del 2001, individuando nella disciplina statale quinquennale un "ragionevole punto di equilibrio" tra gli interessi pubblici e privati in gioco[116]. Ne consegue che la disciplina della durata appartiene alla discrezionalità del legislatore, ma tale discrezionalità non è sottratta al sindacato costituzionale: quanto più il termine si discosta dal parametro ordinario, tanto più deve essere sorretto da specifiche ragioni che consentano di dimostrare la proporzionalità del sacrificio imposto al proprietario. Tale principio si salda con quello elaborato dalla sentenza n. 148 del 2003, secondo cui la reiterazione del vincolo non è in sé costituzionalmente vietata, potendo risultare giustificata dalla permanenza dell'interesse pubblico, purché costituisca il risultato di una rinnovata valutazione dell'interesse medesimo e non una mera proroga automatica della precedente scelta pianificatoria; analogamente, la sentenza n. 314 del 2007 ha chiarito che le garanzie costituzionali non possono essere eluse mediante una proroga formalmente distinta dalla reiterazione ma sostanzialmente idonea a produrre il medesimo effetto di protrazione del sacrificio[117]. In questa prospettiva, la reiterazione non costituisce una mera questione di durata, ma impone all'amministrazione una rinnovata verifica della persistente attualità dell'interesse pubblico e della proporzionalità del sacrificio imposto alla proprietà. Il principio trova una compiuta sistemazione nella sentenza n. 37 del 2025, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 61, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 9 del 2018, nella parte in cui fissava in dieci anni, anziché in cinque, la durata dei vincoli preordinati all'espropriazione[118]. La pronuncia ribadisce che tali vincoli, incidendo su aree determinate mediante l'inedificabilità in vista della futura apprensione pubblica, pongono uno specifico problema di compatibilità con l'art. 42 Cost.; la determinazione della loro durata rientra nella discrezionalità legislativa, ma deve rispettare i principi di ragionevolezza e proporzionalità[119]. Il quinquennio non assume, pertanto, valore di limite costituzionale assoluto, ma costituisce il parametro legislativo ordinario rispetto al quale deve essere valutata la giustificazione di eventuali discipline derogatorie. Nel caso esaminato, l'estensione generalizzata a dieci anni, non sorretta da specifiche esigenze territoriali, è stata ritenuta macroscopicamente sproporzionata[120]. Ne deriva una concezione dinamica della tutela proprietaria, nella quale la natura costituzionale della compressione deve essere valutata anche in relazione alla sua durata: una limitazione inizialmente riconducibile alla conformazione può, per intensità e protrazione, oltrepassare la soglia della normale tollerabilità. La dottrina più recente ha conseguentemente sottolineato come la distinzione tra vincoli conformativi ed espropriativi dipenda dalla concreta disciplina delle facoltà dominicali e dai suoi effetti economici, piuttosto che dalla qualificazione formale della prescrizione[121]. Nella medesima prospettiva, la più recente giurisprudenza amministrativa ha valorizzato il

criterio dello svuotamento sostanziale, riconoscendo natura espropriativa a una destinazione a verde pubblico quando la disciplina urbanistica escluda ogni effettiva possibilità di utilizzazione economica privata del bene^[122]. L'attualità del problema è confermata anche dalla giurisprudenza del 2026 in materia di stima e indennizzo: Cass. civ., sez. I, 3 luglio 2026, n. 22654, ha ribadito che la qualificazione dell'area deve distinguere i vincoli conformativi, incidenti in via generale su una pluralità di beni, da quelli preordinati all'espropriazione, riferiti a beni determinati in funzione della realizzazione di una specifica opera pubblica, con conseguenze sulla determinazione del valore economico del bene^[123]. La distinzione assume così una portata trasversale, operando non soltanto sul piano della legittimità della pianificazione, ma anche su quello della stima patrimoniale e dell'indennizzo. Ne emerge uno statuto costituzionale della proprietà urbanisticamente conformata fondato sulla generalità della disciplina, sulla concreta intensità del sacrificio, sulla permanenza di una utilità economicamente apprezzabile e, per i vincoli sostanzialmente ablatori, sulla temporaneità e sull'eventuale necessità di ristoro. In tale prospettiva, il fattore temporale assume una funzione propriamente costituzionale: una compressione inizialmente riconducibile alla conformazione o temporaneamente tollerabile può, per effetto della sua protrazione, superare la soglia della normale tollerabilità. La sentenza n. 37 del 2025 conferma tale impostazione, attribuendo al quinquennio dell'art. 9 del d.P.R. n. 327 del 2001 il valore di parametro ordinario dell'equilibrio tra interesse pubblico e proprietà, derogabile soltanto in presenza di una specifica e proporzionata giustificazione^[124]. La legittimità del vincolo deve pertanto essere verificata attraverso una valutazione sostanziale e dinamica, che consideri natura e generalità della prescrizione, intensità e durata della compressione, possibilità di utilizzazione economica del bene e, ove ricorra un effetto sostanzialmente ablatorio, le garanzie indennitarie previste dall'ordinamento. La giurisprudenza costituzionale, dalla sentenza n. 6 del 1966 alla n. 37 del 2025, ha così progressivamente ricondotto la distinzione tra conformazione ed espropriazione a un giudizio di equilibrio tra funzione sociale della proprietà e intensità dell'interesse pubblico perseguito: entro la soglia della normale tollerabilità opera fisiologicamente il potere conformativo; oltre tale soglia, la particolare intensità e protrazione del sacrificio possono determinarne la trasformazione in ablazione sostanziale, con conseguente applicazione delle garanzie dell'art. 42, terzo comma, Cost.

8. I vincoli urbanistici nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo

La tutela della proprietà in materia urbanistica trova un ulteriore parametro nell'art. 1 del Protocollo n. 1 alla CEDU, che garantisce il pacifico godimento dei beni.

La Corte EDU non recepisce la distinzione interna tra vincoli conformativi e vincoli preordinati all'espropriazione, ma qualifica l'interferenza in relazione ai suoi effetti sostanziali, distinguendo tra privazione della proprietà, regolamentazione dell'uso dei beni e altre forme di ingerenza^[125]. A partire da *Sporrong e Lönnroth c. Svezia*, il criterio ordinatore è quello del fair balance tra interesse generale e tutela individuale, nel quadro dell'ampio margine di apprezzamento riconosciuto agli Stati nella disciplina del territorio^[126].

Ne deriva che la qualificazione formale della misura non è decisiva: anche una restrizione

urbanistica che non comporti trasferimento della proprietà deve essere valutata in relazione alla concreta incidenza sul godimento del bene, alla sua durata e alle possibilità residue di utilizzazione economica^[127]. La Corte ha, in particolare, escluso l'esistenza di un diritto convenzionalmente garantito all'edificazione quale contenuto necessario della proprietà fondiaria, sicché la riduzione o l'esclusione dello ius aedificandi non determina di per sé una privazione del bene; la diminuzione del suo valore costituisce piuttosto uno degli elementi del giudizio di proporzionalità^[128].

Nella giurisprudenza relativa all'Italia, il fattore temporale assume tuttavia un rilievo crescente. In *Elia S.r.l. c. Italia*, la Corte ha valorizzato l'incertezza protratta sulla sorte del terreno derivante dai divieti di edificazione; in *Odescalchi e Lante della Rovere c. Italia*, la durata eccezionale del vincolo, protrattasi per oltre quarant'anni, unitamente all'assenza di indennizzo e all'ineffettività dei rimedi, ha determinato un onere individuale ed eccessivo in violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1^[129]. Al contrario, le restrizioni urbanistiche generali possono rientrare nella regolamentazione dell'uso dei beni prevista dal secondo comma della disposizione convenzionale, senza che l'assenza di indennizzo determini automaticamente una violazione, dovendosi verificare nel complesso il mantenimento del fair balance^[130]. Il confronto con la giurisprudenza costituzionale italiana evidenzia così una significativa convergenza metodologica: mentre quest'ultima attribuisce rilievo sistematico alla distinzione tra conformazione ed espropriazione, la Corte EDU sottopone ogni interferenza a un controllo sostanziale di proporzionalità, nel quale rilevano la natura e l'intensità della restrizione, la sua durata, le possibilità residue di godimento e l'eventuale compensazione^[131]. La più recente elaborazione conferma tale impostazione. La *Guide on Article 1 of Protocol No. 1*, aggiornata dalla Corte EDU al 28 febbraio 2026, ribadisce che la tutela convenzionale richiede, oltre alla base legale dell'interferenza, la sua prevedibilità e la conservazione di un ragionevole equilibrio tra interesse generale e diritti individuali^[132].

Nello stesso senso, la sentenza *Immobiliare Bergamella Seconda di Carlo Mariani & C. s.a.s. e altri c. Italia* del 24 settembre 2026 ha riconosciuto una violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 in relazione all'inadeguatezza della compensazione riconosciuta per l'espropriazione, confermando il rilievo che il tempo e l'adeguatezza del ristoro possono assumere nella valutazione complessiva dell'interferenza patrimoniale^[133].

La prospettiva convenzionale consente pertanto di completare lo statuto della proprietà urbanisticamente conformata: non ogni limitazione dello ius aedificandi integra una privazione del bene, ma neppure la qualificazione conformativa sottrae la misura al controllo di proporzionalità. La compatibilità del vincolo con l'art. 1 del Protocollo n. 1 dipende, in definitiva, dalla capacità dell'ordinamento di mantenere un equilibrio ragionevole tra la finalità pubblica perseguita e il sacrificio individuale, equilibrio che può risultare compromesso quando la restrizione, per intensità, durata o assenza di adeguata compensazione, imponga al proprietario un onere individuale ed eccessivo.

9. Conclusioni

La ricostruzione svolta consente di leggere il rapporto tra pianificazione urbanistica e proprietà privata secondo una prospettiva nella quale la «cura» del territorio non coincide, né con la mera conservazione dell'esistente, né con l'esercizio illimitato del potere conformativo, ma implica una responsabilità pubblica capace di comporre, secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità, la pluralità degli interessi che insistono sul territorio. La pianificazione costituisce, in questa prospettiva, uno dei principali strumenti attraverso i quali la Repubblica rende concreta la funzione sociale della proprietà, orientandone l'esercizio verso finalità di ordinato sviluppo territoriale, tutela ambientale, sicurezza, accessibilità e qualità della vita collettiva. Ma, proprio perché la pianificazione incide direttamente sulla struttura economica e giuridica della proprietà, la sua legittimità non può essere misurata soltanto attraverso la riconduzione formale della prescrizione all'esercizio della potestà conformativa.

Il criterio decisivo resta quello sostanziale, progressivamente elaborato dalla giurisprudenza costituzionale: occorre verificare la generalità della disciplina, la concreta intensità della compressione, la permanenza di una utilità economicamente apprezzabile e, nei casi di sacrificio particolare, la durata dell'incidenza sul bene.

La distinzione tra conformazione ed espropriazione non costituisce, pertanto, una classificazione meramente nominalistica, ma individua la soglia oltre la quale il potere di governo del territorio deve confrontarsi con le garanzie proprie dell'art. 42 Cost. In questa prospettiva, anche il tempo assume una funzione sostanziale: una limitazione che può essere ragionevolmente tollerata entro un determinato arco temporale può diventare, per effetto della reiterazione o della protrazione indefinita, una compressione eccedente la normale tollerabilità.

La sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2025 conferma tale evoluzione, mostrando come la durata del vincolo non costituisca un elemento meramente procedurale, ma concorra alla stessa valutazione di proporzionalità della disciplina. Il quinquennio previsto dall'art. 9 del d.P.R. n. 327 del 2001 assume, in tale quadro, la funzione di parametro ordinario dell'equilibrio tra interesse pubblico e proprietà privata, ferma restando la possibilità di discipline differenziate quando esse siano sorrette da ragioni specifiche e non irragionevoli. Ne deriva una concezione dinamica della garanzia proprietaria, nella quale contenuto della prescrizione, intensità del sacrificio e durata della compressione devono essere valutati unitariamente.

La «cura» del territorio richiede, dunque, anche una «cura» della posizione proprietaria.

Non nel senso di sottrarre la proprietà alla disciplina pubblicistica, ma nel senso più esigente di impedire che l'interesse pubblico venga perseguito attraverso sacrifici individuali sproporzionati o attraverso vincoli destinati, per inerzia o reiterazione, a trasformarsi in compressioni sostanzialmente permanenti. La funzione sociale della proprietà non può essere utilizzata come formula capace di assorbire ogni sacrificio: essa costituisce, piuttosto, il fondamento costituzionale di un equilibrio nel quale alla conformazione generale del diritto corrisponde, quando la soglia della normale tollerabilità venga superata, la necessità di approntare le garanzie proprie dell'ablazione.

Da questa prospettiva deriva anche una diversa concezione della stessa pianificazione.

Pianificare non significa soltanto distribuire edificabilità, localizzare funzioni o riservare aree alla futura realizzazione di opere pubbliche; significa assumere decisioni destinate a incidere, talvolta per lungo tempo, sulla concreta possibilità dei proprietari di utilizzare economicamente i propri beni. La qualità della pianificazione si misura, pertanto, anche nella capacità dell'amministrazione di motivare le proprie scelte, verificarne periodicamente l'attualità, evitare sacrifici sproporzionati e, quando necessario, riconoscere il costo che la realizzazione dell'interesse collettivo non può essere lasciato gravare indefinitamente sul singolo.

È in questa dimensione che la nozione di «cura» acquista una specifica valenza giuridica. Curare il territorio significa assumere una responsabilità verso la collettività, ma anche verso coloro che sono chiamati a sopportare individualmente gli effetti delle scelte pubbliche.

La pianificazione diviene così uno spazio nel quale il principio di solidarietà e la garanzia della proprietà non si pongono necessariamente in rapporto antagonista: la solidarietà giustifica la conformazione del diritto quando questa risponda a esigenze generali; la proporzionalità impedisce, tuttavia, che la solidarietà si traduca nell'imposizione a un singolo di un sacrificio che, per intensità o durata, ecceda quello ragionevolmente richiesto alla generalità dei consociati.

In questa chiave può essere colto anche il senso, volutamente evocativo, del titolo di questo lavoro. La «cura» non è qui soltanto attenzione al territorio come bene comune, ma è metodo di esercizio del potere pubblico: una pianificazione realmente orientata alla cura deve essere capace di considerare il territorio nella sua complessità senza dissolvere, nel perseguimento dell'interesse collettivo, la posizione giuridica di chi ne è proprietario. Come nella celebre canzone “La cura” di Franco Battiato, la cura autentica implica attenzione alla fragilità e responsabilità verso ciò che viene affidato; trasposta sul terreno giuridico, essa esprime l'idea di un'amministrazione che non si limita a conformare, ma deve anche «prendersi cura» degli effetti delle proprie decisioni.

Il punto di equilibrio individuato dalla Costituzione non consiste, dunque, nella prevalenza assoluta né della proprietà né della pianificazione. Esso risiede nella capacità dell'ordinamento di distinguere la conformazione fisiologica del diritto dalla sua sostanziale ablazione e di predisporre, quando il sacrificio oltrepassi la soglia costituzionalmente tollerabile, adeguati strumenti temporali, motivazionali e patrimoniali di garanzia. In questa prospettiva, la «cura» del territorio e la tutela della proprietà cessano di apparire come finalità contrapposte e diventano, piuttosto, i due termini di una medesima esigenza costituzionale: assicurare che il governo del territorio sia esercitato non soltanto nell'interesse della collettività, ma secondo un modello di responsabilità pubblica capace di misurare, giustificare e, quando necessario, compensare il sacrificio imposto ai singoli.

[1] In materia del governo del territorio, cfr. a. manzione, *edilizia e governo del territorio*, Milano, 2026; e. boscolo, *L'urbanistica della contemporaneità. Evoluzione e futuro del piano: beni comuni, servizi ecosistemici e di urbanità, principi e funzioni per uno strumento adattivo*, Torino, 2026; d. tumminelli, *Il governo del territorio nell'epoca delle transizioni. Un'analisi*

giuridica, Milano, 2026.

[2] Sul significato della pianificazione urbanistica quale funzione complessa di governo del territorio, e. boscolo, *L'urbanistica della contemporaneità. Evoluzione e futuro del piano: beni comuni, servizi ecosistemici e di urbanità, principi e funzioni per uno strumento adattivo*, cit., opera specificamente dedicata all'evoluzione della funzione urbanistica e al superamento di una concezione meramente statica del piano.

[3] Cfr. m.a. sandulli (a cura di), *Il paesaggio, il governo del territorio e i beni culturali*, vol. 10, Corte costituzionale, Roma, 2026.

[4] Cfr. m.a. sandulli, *Il paesaggio, il governo del territorio e i beni culturali*, cit; a. gusmai, *Il «governo del territorio». Premesse costituzionali allo studio dell'urbanistica*, Bari, 2024; d. tumminelli, *Il governo del territorio nell'epoca delle transizioni. Un'analisi giuridica*, cit., 2026; Corte cost., sentt. nn. 31/2024, 119/2024 e 61/2026.

[5] Sulla configurazione del governo del territorio quale materia caratterizzata dalla concorrenza di competenze e dalla necessaria integrazione tra diversi livelli di governo, v. Corte cost., sent. n. 303 del 2003, nonché, più recentemente, Corte cost., sentt. nn. 217 del 2022 e 70 del 2023. In dottrina, per una ricostruzione aggiornata del problema del riparto delle competenze e della necessità di un riordino dei principi statali della materia, v. p. urbani (a cura di), *Torniamo all'urbanistica! Verso alcune necessarie riforme del governo del territorio*, IFEL – Fondazione ANCI, 2026.

[6] La differenziazione dei titoli di competenza assume particolare evidenza nel rapporto tra governo del territorio e disciplina statale dei principi fondamentali della materia. La Corte

costituzionale ha costantemente ricondotto urbanistica ed edilizia al «governo del territorio» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., chiarendo che tale qualificazione non esclude l'incidenza di ulteriori titoli di competenza statale. Cfr., ex multis, Corte cost., sentt. nn. 303 del 2003, 232 del 2005 e 106 del 2022. Più recentemente, Corte cost., 24 marzo 2026, n. 61, ha ribadito che la disciplina dell'edilizia e dell'urbanistica rientra nella materia del «governo del territorio» e ha precisato che la legislazione regionale non può derogare ai principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale, giungendo a dichiarare l'illegittimità costituzionale di disposizioni regionali che attribuivano agli strumenti urbanistici comunali la possibilità di introdurre specifiche «limitazioni» ai mutamenti di destinazione d'uso e di differire l'applicazione della disciplina statale. In dottrina, per una recente ricostruzione dell'evoluzione della pianificazione e dei principi che presiedono al governo contemporaneo del territorio, v. e. boscolo, *L'urbanistica della contemporaneità. Evoluzione e futuro del piano: beni comuni, servizi ecosistemici e di urbanità, principi e funzioni per uno strumento adattivo*, cit. 2026, spec. sulla trasformazione della funzione del piano e sull'individuazione dei principi «operanti» del governo del territorio.

[7] Cfr. b. mercurio, *La compressione della funzione fondamentale comunale di pianificazione urbanistica da parte del legislatore regionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2025, n. 2. Il contributo è espressamente dedicato a Corte cost., sent. n. 51/2025 e analizza il rapporto tra legislazione regionale, autonomia comunale e funzione di pianificazione urbanistica.

[8] Corte cost., 18 aprile 2025, n. 51, spec. punti 5 e 6 del Considerato in diritto. La Corte afferma che la pianificazione territoriale è diretta non soltanto all'ordinato sviluppo edilizio, ma anche al contemperamento di una pluralità di interessi pubblici incidenti sul medesimo territorio; la funzione pianificatoria spetta ordinariamente al comune, ma può essere modulata in presenza di interessi sovracomunali, nel rispetto dei principi di proporzionalità, necessità e adeguatezza.

[9] Corte cost., n. 51 del 2025, cit.; e. boscolo, *L'urbanistica della contemporaneità*, cit., 2026. La Corte costituzionale ha sottolineato che il potere di pianificazione urbanistica è rivolto alla realizzazione temperata di una pluralità di differenti interessi pubblici fondati su valori costituzionalmente garantiti.

[10] Corte cost., 20 maggio 1999, n. 179, spec. punti 4, 5 e 10 del Considerato in diritto. La Corte distingue i limiti ordinariamente connessi alla pianificazione urbanistica dai vincoli preordinati all'espropriazione o sostanzialmente ablativi.

[11] Corte cost., n. 179 del 1999, cit. La Corte considera estranei all'ambito dell'indennizzabilità i vincoli incidenti con carattere di generalità e obiettività su intere categorie di beni, i limiti non ablatori normalmente posti dalla pianificazione e le destinazioni realizzabili anche attraverso l'iniziativa privata in regime di economia di mercato.

[12] Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 2026, n. 4423. La sentenza ha precisato, con riferimento alla destinazione urbanistica a «verde pubblico», che la natura conformativa o sostanzialmente espropriativa del vincolo deve essere desunta dagli effetti concretamente prodotti sulla proprietà. In particolare, la destinazione può assumere carattere sostanzialmente espropriativo quando determini l'inedificabilità assoluta del fondo e uno svuotamento significativo del contenuto essenziale del diritto di proprietà, impedendone qualsiasi effettiva utilizzazione economica in regime di mercato.

[13] Sul piano generale, costituisce elemento rilevante ai fini della qualificazione del vincolo la possibilità di realizzare la destinazione urbanistica anche mediante l'iniziativa privata. Sono riconducibili alla funzione conformativa, infatti, le prescrizioni che si inseriscono in una disciplina generale e obiettiva del territorio e che lasciano al proprietario una concreta possibilità di utilizzazione e di godimento del bene, anche se secondo modalità diverse da quelle originariamente prospettate. Al contrario, la natura sostanzialmente ablativa può emergere quando la disciplina imposta al bene sia tale da rendere necessaria la sua acquisizione pubblica per la realizzazione della finalità prevista. Cfr. Corte cost., 20 maggio 1999, n. 179, spec. § 5.

[14] Art. 9 d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327. Il testo unico prevede che il vincolo preordinato

all'esproprio abbia durata di cinque anni e decada qualora entro tale termine non sia dichiarata la pubblica utilità dell'opera.

[15] Corte cost., 25 febbraio 2025, n. 37, depositata il 3 aprile 2025. La Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima la previsione provinciale che stabiliva in dieci anni, anziché cinque, il periodo di efficacia dei vincoli preordinati all'esproprio, ritenendo il termine quinquennale previsto dalla disciplina statale un punto di equilibrio costituzionalmente adeguato.

[16] Corte cost., 20 maggio 1999, n. 179, spec. §§ 5 e 6, che ha individuato nella temporaneità del vincolo e nell'indennizzabilità della sua protrazione oltre il periodo di tollerabilità i due termini alternativi della garanzia costituzionale della proprietà, escludendo la possibilità di una reiterazione indefinita dei vincoli preordinati all'espropriazione o sostanzialmente ablativi senza la previsione di un adeguato indennizzo. Il principio è stato successivamente recepito dal legislatore attraverso gli artt. 9 e 39 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, che prevedono, rispettivamente, la durata quinquennale del vincolo preordinato all'esproprio e l'indennizzo in caso di reiterazione. In dottrina, sul rapporto tra temporaneità del vincolo, reiterazione e tutela della proprietà, v. G. Falcon, *Lezioni di diritto amministrativo*, ove il tema dei limiti conformativi e dei sacrifici imposti alla proprietà è ricondotto al principio di proporzionalità del potere amministrativo e alle garanzie costituzionali della proprietà; M. S. Giannini, *Diritto amministrativo*, nella trattazione relativa alla proprietà e ai poteri pubblici di conformazione e ablazione, con particolare riguardo alla distinzione tra limitazioni generali e sacrifici individuali imposti per la realizzazione di interessi pubblici.

In giurisprudenza, v. anche Cass. civ., sez. I, 2 maggio 2024, n. 11767, secondo cui la reiterazione dei vincoli scaduti preordinati all'esproprio o sostanzialmente espropriativi, oltre il limite temporale consentito, costituisce attività legittima della pubblica amministrazione, ma impone la corresponsione di un indennizzo non simbolico, idoneo a compensare la diminuzione del valore di mercato o delle possibilità di utilizzazione dell'area. Cfr. altresì Corte cost., 25 febbraio 2025, n. 37, che ha ribadito la centralità del termine quinquennale quale limite temporale ordinario dei vincoli preordinati all'espropriazione.

[17] Corte cost., 24 marzo 2026, n. 61, depositata il 30 aprile 2026. La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge reg. Toscana n. 51 del 2025

limitatamente alle parole «e limitazioni».

[18] Corte cost., n. 61 del 2026, cit., spec. punto 10 del Considerato in diritto. La Corte distingue le «condizioni», quali misure specifiche e non ostative, dalle «limitazioni», caratterizzate da una più ampia e invasiva incidenza sul diritto di proprietà.

[19] Sul rapporto tra disciplina urbanistica e conformazione del contenuto della proprietà, v. M. Corradino, *Manuale di diritto amministrativo*, Bari, 2022, nella parte dedicata all'urbanistica e all'espropriazione; v. Ioplatò, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2024, nella trattazione relativa al governo del territorio e alla proprietà privata. In prospettiva civilistica, v. F. Caringella – L. Buffoni, *Manuale di diritto civile. Ediz. maior*, XIV Roma, 2025, con riferimento alla conformazione legislativa del diritto di proprietà e ai limiti derivanti dalla funzione sociale.

[20] Sull'evoluzione del modello tradizionale di pianificazione urbanistica, caratterizzato prevalentemente dalla zonizzazione e dalla predeterminazione delle destinazioni funzionali del territorio, v. E. Boscolo, *L'urbanistica della contemporaneità. Evoluzione e futuro del piano: beni comuni, servizi ecosistemici e di urbanità, principi e funzioni per uno strumento adattivo*, Torino, 2026, ove l'Autore esamina la progressiva trasformazione della funzione urbanistica alla luce delle esigenze di rigenerazione urbana, tutela ambientale, servizi ecosistemici e qualità dell'urbanità.

[21] Sul progressivo affermarsi di una concezione processuale e adattiva della pianificazione, v. E. Boscolo, *L'urbanistica della contemporaneità*, cit., ove il piano viene analizzato anche quale strumento suscettibile di adattamento e revisione in relazione alla complessità e alla dinamicità dei processi territoriali. In questa prospettiva, la pianificazione tende a superare una funzione esclusivamente statica e conformativa per assumere una più ampia funzione di governo delle trasformazioni territoriali, attraverso il coordinamento di interessi ambientali, sociali ed economici.

[22] La diversa qualificazione del vincolo determina un differente regime giuridico. I vincoli conformativi, in quanto espressione della potestà generale di pianificazione e inseriti nella disciplina ordinaria dell'uso del territorio, non sono soggetti, in quanto tali, a un limite temporale quinquennale né comportano automaticamente il diritto all'indennizzo. I vincoli preordinati all'espropriazione, invece, sono soggetti alla disciplina di cui all'art. 9 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 e hanno durata quinquennale; la loro reiterazione è disciplinata dall'art. 39 del medesimo testo unico e, ricorrendone i presupposti, può determinare il diritto all'indennità. Cfr. Corte cost., 20 maggio 1999, n. 179; Corte cost., 25 febbraio 2025, n. 37; artt. 9 e 39 d.P.R. n. 327 del 2001.

[23] Sul quadro costituzionale del governo del territorio, v. artt. 9, 42, 97, 114, 117, co. 3, e 118 Cost. Sul riparto di competenze e sulla natura complessa della materia, v. Corte cost., 25 settembre 2003, n. 303, in *Giur. cost.*, 2003, 2675 ss. Sul carattere multilivello del governo del territorio e sulla progressiva estensione della nozione rispetto alla tradizionale categoria dell'urbanistica, v. m.a. cabiddu (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Torino, 2025; f. caringella, *Manuale Maior di Diritto Amministrativo – Parte Generale e Parte Speciale*, Roma, 2025, 749 ss.; v. lopilato, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, cap. XVIII, «Edilizia e urbanistica», 1419 ss.; m. clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2025, spec. sulla disciplina amministrativa del territorio. Per la ricostruzione costituzionale della materia, v. altresì v. cerulli irelli, *Governo del territorio (art. 117 Cost.): brevi spunti intorno ai principi*, in *Pausania*, 22 ottobre 2025.

[24] Corte cost., 1° ottobre 2003, n. 303, punto 11.1 del Considerato in diritto, ove la Corte afferma che l'urbanistica, già ricompresa nella competenza concorrente, «fa parte del “governo del territorio” di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., e, al punto 11.3, riconduce alla medesima materia la disciplina degli oneri di urbanizzazione; v. altresì Corte cost., 7 ottobre 2003, n. 307, punto 11 del Considerato in diritto, ove il «governo del territorio» è ricondotto, in termini generali, all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività. Più recentemente, Corte cost., 24 marzo 2026, n. 61, punto 9 del Considerato in diritto, ha ribadito che la disciplina degli oneri di urbanizzazione rientra nella materia dell'edilizia, «confluita, unitamente all'urbanistica, nella materia “governo del territorio”»; sul punto, v. altresì la massima n. 47373 della medesima pronuncia.

[25] a. sandulli, *Il paesaggio, il governo del territorio e i beni culturali nella giurisprudenza costituzionale di accoglimento*, in *La Corte costituzionale nei settant'anni della Repubblica*, vol. X, 2026, spec. §§ 1 e 4, ove si evidenzia come la formula «governo del territorio» abbia progressivamente assunto una portata più ampia rispetto alla tradizionale nozione di urbanistica, ricomprendendo la gestione dell'assetto e dello sviluppo del territorio attraverso la destinazione d'uso dei suoli e la conformazione dello ius aedificandi, in connessione con una pluralità di interessi pubblici differenziati.

[26] Sul ruolo della l. 17 agosto 1942, n. 1150 (*Legge urbanistica*), nella formazione del sistema della pianificazione urbanistica statale e sulla successiva evoluzione della disciplina del territorio attraverso la progressiva integrazione della normativa edilizia, paesaggistica e ambientale, v. p. urbani, s. civitarese matteucci, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, 2025; f.g. scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2025, Parte IX, *Governo del territorio*.

[27] Sulla progressiva stratificazione della disciplina urbanistico-edilizia, caratterizzata dalla pluralità delle fonti e dalla sovrapposizione di discipline statali e regionali, nonché sulla conseguente esigenza di una ricomposizione sistematica della materia, v. a. manzione, *Edilizia e governo del territorio*, Milano, 2026; p. galuzzi, m. fior, *Il cammino tortuoso delle riforme legislative urbanistiche in Italia. Per un necessario riordino dei principi per il Governo del Territorio*, in *Ciudades*, 2026, n. 29, pp. 97-111; v. cerulli irelli, *Governo del territorio (art. 117 Cost.): brevi spunti intorno ai principi*, in *Pausania*, 22 ottobre 2025.

[28] Art. 23-ter, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, come modificato dall'art. 1, co. 1, lett. c), d.l. 29 maggio 2024, n. 69, conv., con modificazioni, dalla l. 24 luglio 2024, n. 105. Sulla disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso e sul rapporto tra legislazione statale, legislazione regionale e pianificazione comunale, v. Corte cost., 24 marzo 2026, n. 61, punti 10-12 del Considerato in diritto, ove la Corte riconosce all'art. 23-ter del d.P.R. n. 380 del 2001 natura di principio fondamentale della materia «governo del territorio» e ne afferma l'immediata applicabilità, escludendo che la disciplina statale possa essere subordinata all'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali; la Corte precisa, altresì, che gli interventi degli strumenti urbanistici possono operare per il futuro, senza tuttavia condizionare l'applicazione della disciplina statale alle fattispecie da essa direttamente regolate. Sul rapporto tra governo del territorio, pianificazione urbanistica e riparto delle competenze legislative, v. p. stella richter,

Principi di diritto urbanistico, Milano, 2024, spec. in tema di rapporti tra legislazione statale, legislazione regionale e pianificazione comunale.

[29] Corte cost., 20 maggio 2003, n. 148, in tema di distinzione tra vincoli conformativi e vincoli preordinati all'espropriazione e di conseguente diverso regime quanto a temporaneità e indennizzabilità; v. altresì Corte cost., 25 febbraio 2025, n. 37, punti 5-6 del Considerato in diritto, che, richiamando la propria precedente giurisprudenza, ribadisce che i vincoli preordinati all'esproprio, in quanto misure puntuali a contenuto particolare suscettibili di determinare uno svuotamento rilevante e incisivo del contenuto della proprietà, sono soggetti a un limite temporale ragionevole e che l'art. 9 del d.P.R. n. 327 del 2001 individua nella durata quinquennale un ragionevole punto di equilibrio tra gli interessi pubblici e privati. In una prospettiva più ampia, sul rapporto tra potere conformativo, pianificazione urbanistica e incidenza delle prescrizioni urbanistiche sulle facoltà proprietarie, v. Corte cost., 24 marzo 2026, n. 61, punto 10 del Considerato in diritto, ove la Corte distingue tra «condizioni» e «limitazioni» ai mutamenti di destinazione d'uso, riconoscendo alle seconde un'incidenza «più intensa» sul diritto di proprietà; v. altresì a. manzione, *Edilizia e governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 2026, spec. sul rapporto tra disciplina urbanistico-edilizia e conformazione della proprietà.

[30] Sul criterio distintivo tra vincoli conformativi e vincoli espropriativi, fondato, rispettivamente, sulla generalità e obiettività della disciplina urbanistica e sulla localizzazione di un intervento pubblico su beni determinati ovvero sulla sostanziale ablazione delle facoltà proprietarie, v. Cons. Stato, sez. II, 25 febbraio 2025, n. 1639; Cons. Stato, sez. III, 28 aprile 2025, n. 3589. V. altresì Corte cost., 24 marzo 2026, n. 61, punto 10 del Considerato in diritto, ove, con riferimento alla disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso, la Corte distingue tra «condizioni» e «limitazioni» alla potestà pianificatoria comunale, riconoscendo alle seconde un carattere «più ampio e invasivo» e un'incidenza «più intensa» sul diritto di proprietà. In dottrina, v. e. boscolo, *L'urbanistica della contemporaneità. Evoluzione e futuro del piano: beni comuni, servizi ecosistemici e di urbanità, principi e funzioni per uno strumento adattivo*, Torino, 2026, 480 pp., spec. sulla funzione conformativa della pianificazione e sull'evoluzione del rapporto tra piano, territorio e situazioni proprietarie. Nella più recente giurisprudenza, v. Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 2026, n. 4423, ove si ribadisce che una destinazione urbanistica astrattamente conformativa può assumere carattere sostanzialmente espropriativo qualora, in concreto, determini l'inedificabilità assoluta del fondo e impedisca ogni effettiva utilizzazione economica del bene secondo logiche di mercato.

[31] Sul rilievo dell'incidenza concreta della prescrizione urbanistica sulle facoltà proprietarie, v. Corte cost., 20 maggio 1999, n. 179; Corte cost., 24 marzo 2026, n. 61, punto 10 del Considerato in diritto, ove la Corte sottolinea la maggiore incidenza sul diritto di proprietà delle «limitazioni» rispetto alle «condizioni» relative ai mutamenti di destinazione d'uso. V. altresì Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 2026, n. 4423, sulla destinazione a verde pubblico e sulla sua possibile natura sostanzialmente espropriativa ove impedisca ogni effettiva utilizzazione economica del bene; a. manzione, *Edilizia e governo del territorio*, cit., 2026.

[32] Sull'evoluzione delle finalità della pianificazione urbanistica e sulla progressiva integrazione tra governo del territorio, tutela ambientale e paesaggistica e conformazione della proprietà, v. m.a. sandulli, *Il paesaggio, il governo del territorio e i beni culturali nella giurisprudenza costituzionale di accoglimento*, in *Il paesaggio, il governo del territorio e i beni culturali*, Roma, Corte costituzionale, 2026; p. galuzzi, m. fior, *Il cammino tortuoso della riforma urbanistica in Italia. Per un necessario riordino dei principi per il governo del territorio*, cit. 2026, n. 29; e. boscolo, *L'urbanistica della contemporaneità. Evoluzione e futuro del piano: beni comuni, servizi ecosistemici e di urbanità, principi e funzioni per uno strumento adattivo*, cit., 2026.

[33] Corte cost., 20 maggio 1999, n. 179, in Giur. cost., 1999, 1700 ss., sulla distinzione tra vincoli conformativi e vincoli preordinati all'espropriazione o sostanzialmente ablativi, con particolare riguardo alla generalità e obiettività della disciplina e alla possibilità di attuazione delle destinazioni mediante iniziativa privata in regime di economia di mercato; v. altresì Corte cost., 24 marzo 2026, n. 61, che distingue, nell'ambito della potestà pianificatoria comunale, tra «condizioni» e «limitazioni», sottolineando la maggiore incidenza di queste ultime sul diritto di proprietà.

[34] Sulla perdurante centralità della distinzione tra conformazione ed espropriazione nella disciplina costituzionale della proprietà e nel regime dei vincoli urbanistici, v. Corte cost., 20 maggio 1999, n. 179; Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 2026, n. 4423

[35] Sulla rilevanza della distinzione tra vincoli conformativi e vincoli preordinati all'espropriazione ai fini della diversa disciplina costituzionale e temporale, v. Corte cost., 25 febbraio 2025, n. 37; Corte cost., 24 marzo 2026, n. 61.

[36] Art. 9, d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327. Sulla durata quinquennale dei vincoli urbanistici preordinati all'espropriazione e sulla necessità di un indennizzo in caso di loro reiterazione oltre il periodo di ordinaria tollerabilità, v. Corte cost., 20 maggio 1999, n. 179; più recentemente, Corte cost., 25 febbraio 2025, n. 37, che individua nell'art. 9 del d.P.R. n. 327 del 2001 un «ragionevole punto di equilibrio» tra gli interessi pubblici e privati e ribadisce la necessità dell'indennizzo una volta superato il periodo di franchigia.

[37] Corte cost., 5 maggio 2003, n. 148, secondo cui il problema della temporaneità e della conseguente indennizzabilità della protrazione dei vincoli urbanistici si pone per i vincoli preordinati all'espropriazione o sostanzialmente ablativi, mentre resta estraneo ai vincoli meramente conformativi.

[38] Sul rilievo della struttura della prescrizione e della sua concreta incidenza sulle facoltà proprietarie ai fini della distinzione tra vincoli conformativi e sostanzialmente espropriativi, v. m.a. sandulli, *Il paesaggio, il governo del territorio e i beni culturali nella giurisprudenza costituzionale di accoglimento*, cit., 2026, spec. § 6; v. altresì Corte cost., 24 marzo 2026, n. 61.

[39] Sull'evoluzione delle finalità del governo del territorio e sulla necessità di un riordino dei principi alla luce delle esigenze di rigenerazione urbana, contenimento del consumo di suolo e sostenibilità, v. p. galuzzi, m. fior, cit., 2026.

[40] Sul rapporto tra pianificazione urbanistica, conformazione della proprietà e vincoli espropriativi, v. f. caringella, *Compendio Maior di diritto amministrativo. Parte generale e parte speciale*, Roma, 2026, pp. 655 ss.; v. Iopilato, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, pp. 1419 ss; m. corradino, *Manuale di diritto amministrativo*, Bari, 2022, pp. 393 ss.; v. Corte cost., 20 maggio 1999, n. 179.

[41] Art. 9, commi 1-3, d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327; v. altresì artt. 8 ss. quanto alla dichiarazione di pubblica utilità e alla successiva sequenza procedimentale espropriativa; f. caringella, *Compendio Maior di diritto amministrativo. Parte generale e parte speciale*, cit., 2026, pp. 655 ss.; d. tumminelli, *Il governo del territorio nell'epoca delle transizioni. Un'analisi giuridica*, Milano, 2026, pp. 3 ss.

[42] Corte cost., 20 maggio 1999, n. 179, spec. Considerato in diritto, §§ 3-5 e 10, ove la Corte distingue i vincoli conformativi dai vincoli preordinati all'espropriazione o sostanzialmente ablativi, valorizzando, tra l'altro, il carattere generale e obiettivo della disciplina e la possibilità di attuazione mediante iniziativa privata; v. m. clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2025, spec. sulla conformazione pubblicistica della proprietà; a. manzione, *Edilizia e governo del territorio. Principi generali, titoli abilitativi, tipologie di interventi e responsabilità*, Milano, 2026.

[43] Corte cost., 20 maggio 1999, n. 179, spec. Considerato in diritto, §§ 4 e 6, che, nel ricostruire l'evoluzione della propria giurisprudenza, richiama Corte cost., 29 maggio 1968, n. 55, e Corte cost., 29 maggio 1966, n. 6, e afferma la necessità di una garanzia indennitaria in caso di reiterazione di vincoli preordinati all'espropriazione o sostanzialmente ablativi, quando la protrazione del sacrificio ecceda i limiti di tollerabilità individuati dall'ordinamento; v. altresì m. morelli, *Espropriazioni per pubblica utilità. Guida operativa al procedimento e alle occupazioni illegittime*, Roma, 2026, spec. sulla disciplina dei vincoli urbanistici e del procedimento espropriativo.

[44] Art. 9, commi 2 e 3, d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, sulla durata quinquennale del vincolo

preordinato all'esproprio e sulla relativa decadenza in mancanza della dichiarazione di pubblica utilità; v. a. manzione, *Edilizia e governo del territorio. Principi generali, titoli abilitativi, tipologie di interventi e responsabilità*, cit., 2026; f. caringella, *Compendio Maior di diritto amministrativo. Parte generale e parte speciale*, cit., 2026, pp. 655 ss.

[45] Corte cost., 25 febbraio 2025, n. 37, spec. Considerato in diritto, §§ 7 ss., depositata il 3 aprile 2025; f. santarsiero, *Sulla durata del vincolo preordinato all'esproprio*. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 37 del 2025, in Osservatorio AIC, 2025, n. 6, p. 194 ss.; d. tumminelli, *Il governo del territorio nell'epoca delle transizioni. Un'analisi giuridica*, Milano, 2026, spec. sui rapporti tra pianificazione, proprietà e potere pubblico. La Corte ha censurato la previsione decennale della Provincia autonoma di Bolzano, ponendo in rilievo il termine quinquennale della disciplina statale quale soluzione legislativa di riferimento, senza tuttavia configurarlo quale limite costituzionale inderogabile.

[46] Art. 9, comma 4, d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, che, in caso di decadenza del vincolo preordinato all'esproprio, rinvia alla disciplina dell'art. 9 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, relativa alle aree prive di disciplina urbanistica; v. a. manzione, *Edilizia e governo del territorio. Principi generali, titoli abilitativi, tipologie di interventi e responsabilità*, Milano, 2026.

[47] Sulla reiterazione del vincolo preordinato all'esproprio, v. Corte cost., 20 maggio 1999, n. 179, spec. Considerato in diritto, §§ 4 e 6; sul ruolo e sull'evoluzione della pianificazione nel quadro contemporaneo del governo del territorio, v. e. boscolo, *L'urbanistica della contemporaneità. Evoluzione e futuro del piano: beni comuni, servizi ecosistemici e di urbanità, principi e funzioni per uno strumento adattivo*, cit., 2026; m.a. sandulli, *Il paesaggio, il governo del territorio e i beni culturali*, Roma, Corte costituzionale, 2026.

[48] Sulla necessità di una rinnovata valutazione dell'interesse pubblico e di un'adequata motivazione in caso di reiterazione del vincolo, v. Corte cost., 20 maggio 1999, n. 179, spec. Considerato in diritto, § 4; sul rilievo della motivazione delle scelte pianificatorie e sulla rinnovabilità delle previsioni urbanistiche, v. e. boscolo, *L'urbanistica della contemporaneità*.

Evoluzione e futuro del piano: beni comuni, servizi ecosistemici e di urbanità, principi e funzioni per uno strumento adattivo, cit., 2026; d. tumminelli, *Il governo del territorio nell'epoca delle transizioni. Un'analisi giuridica*, Milano, 2026.

[49] Sulla qualificazione sostanziale del vincolo urbanistico, da effettuarsi in relazione al contenuto oggettivo della prescrizione e alla sua concreta incidenza sulle facoltà proprietarie, v. Corte cost., 20 maggio 1999, n. 179, spec. Considerato in diritto, §§ 3-5; Cass. civ., sez. I, 5 maggio 2026, n. 12767; a. manzione, *Edilizia e governo del territorio. Principi generali, titoli abilitativi, tipologie di interventi e responsabilità*, cit., 2026.

[50] Cass. civ., sez. I, 5 maggio 2026, n. 12767, in tema di qualificazione della destinazione urbanistica ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione, ove la Corte valorizza il contenuto sostanziale della prescrizione e la sua concreta incidenza sulle facoltà proprietarie, escludendo che la qualificazione formale della variante sia di per sé decisiva; v. altresì Corte cost., 20 maggio 1999, n. 179, spec. Considerato in diritto, §§ 3-5.

[51] Sul carattere strumentale e temporaneo del vincolo preordinato all'esproprio, quale fase antecedente alla concreta ablazione del bene, v. artt. 9 e 13 d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327; Corte cost., 20 maggio 1999, n. 179; f. caringella, *Compendio Maior di diritto amministrativo. Parte generale e parte speciale*, cit., 2026, pp. 655 ss.; m. morelli, *Espropriazioni per pubblica utilità. Guida operativa al procedimento e alle occupazioni illegittime*, cit., 2026, pp. 25 ss.

[52] Corte cost., 20 maggio 1999, n. 179, in particolare §§ 4-5 e 10, che individua nella generalità e obiettività della disciplina e nella permanenza di possibilità di utilizzazione privata i principali criteri distintivi tra vincoli conformativi e vincoli sostanzialmente espropriativi; Corte cost., 18 marzo 2025, n. 37, che, nel richiamare la propria consolidata giurisprudenza, ribadisce la rilevanza dell'art. 42 Cost. ai fini della disciplina dei vincoli urbanistici preordinati all'esproprio e della relativa "franchigia" temporale. Sul tema, v. altresì, Corte cost., 20 maggio 1966, n. 6, e 29 maggio 1968, n. 55, quali pronunce fondamentali nell'elaborazione della distinzione tra conformazione della proprietà e ablazione sostanziale. In dottrina, per una

ricostruzione aggiornata della distinzione e dei relativi criteri sostanziali, v. la letteratura urbanistica e amministrativistica più recente in tema di conformazione della proprietà, vincoli urbanistici e destinazioni pubblicistiche.

[\[53\]](#) Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 2026, n. 4423; Corte cost., 20 maggio 1999, n. 179. In dottrina, M.M. Ferraro, Vincolo conformativo e vincolo espropriativo: differenze. La natura del vincolo a verde pubblico, 19 agosto 2026; I. Mannelli, Quando la destinazione di un'area a servizi pubblici (zona F) dà luogo ad un vincolo conformativo e non espropriativo?, gennaio 2026.

[\[54\]](#) Corte cost., 20 maggio 1999, n. 179; Corte cost., 3 dicembre 2001, n. 411; Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 2026, n. 4423.

[\[55\]](#) Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 2026, n. 4423; Cons. Stato, sez. IV, 31 gennaio 2023, n. 1092. Sul criterio della zonizzazione e della localizzazione, v. altresì TAR Lecce, sez. I, 14 gennaio 2026, n. 55.

[\[56\]](#) Sul rilievo della generalità e obiettività della disciplina ai fini della distinzione tra vincoli conformativi e vincoli espropriativi, nonché sulla necessità di verificarne il contenuto sostanziale e le concrete modalità di attuazione, v. Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 2026, n. 4423; Cons. Stato, sez. IV, 31 gennaio 2023, n. 1092; TAR Lecce, sez. I, 14 gennaio 2026, n. 55. In dottrina, v. L. Maruotti, I vincoli conformativi della pianificazione e la tutela della proprietà privata tra Costituzione e CEDU, in Giustizia amministrativa, 24 aprile 2020; C. Tucciarelli, Vincoli conformativi e sostanzialmente espropriativi. Appunti, 2023.

[\[57\]](#) In tema di destinazioni a “verde pubblico” e “parco” e della loro tendenziale natura

conformativa, salvo che la concreta disciplina determini effetti sostanzialmente ablatori, v. Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 2026, n. 4423; Cons. Stato, sez. IV, 14 marzo 2025, nn. 2099 e 2106; Cons. Stato, sez. VII, 21 agosto 2024, n. 7183; Cons. Stato, sez. II, 28 febbraio 2022, n. 1367; C. Tucciarelli, Vincoli conformativi e sostanzialmente espropriativi. Appunti, 2023.

[\[58\]](#) Sul rilievo decisivo della concreta disciplina urbanistica ai fini della qualificazione del vincolo, con particolare riferimento al contenuto delle NTA, alle modalità di attuazione della destinazione e alla possibilità di iniziativa privata, v. Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 2026, n. 4423; Cons. Stato, sez. IV, 14 marzo 2025, n. 2099; Cons. Stato, sez. IV, 14 marzo 2025, n. 2106; C. Tucciarelli, Vincoli conformativi e sostanzialmente espropriativi. Appunti, 2023.

[\[59\]](#) Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 2026, n. 4423, che, pur riconducendo in via generale la destinazione a verde pubblico alla potestà conformativa, ne ammette la natura sostanzialmente espropriativa ove la concreta disciplina urbanistica determini l'inedificabilità assoluta dell'area, lo svuotamento del contenuto essenziale della proprietà e l'assenza di effettive possibilità di utilizzazione economica del bene; M.M. Ferraro, Vincolo conformativo e vincolo espropriativo: differenze. La natura del vincolo a verde pubblico, 2026.

[\[60\]](#) Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 2026, n. 4423, ove la qualificazione della destinazione a verde pubblico è ricondotta alla concreta disciplina urbanistica e, in particolare, alle possibilità effettive di utilizzazione del bene e alle modalità di attuazione della funzione prevista dal piano.

[\[61\]](#) TAR Piemonte, sez. II, 25 settembre 2026, n. 1871, in tema di qualificazione conformativa della destinazione a parco pubblico o assoggettata a uso pubblico e di rilevanza della disciplina delle NTA ai fini della concreta individuazione delle facoltà di utilizzazione del bene.

[62] Sul carattere non necessariamente ablatorio delle destinazioni a verde e parco quando la disciplina urbanistica consenta forme di utilizzazione privata o di iniziativa promiscua pubblico-privata, v. Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 2026, n. 4423; Cons. Stato, sez. IV, 14 marzo 2025, n. 2099; Cons. Stato, sez. II, 28 febbraio 2022, n. 1367; Corte cost., 20 maggio 1999, n. 179.

[63] Sul rilievo della generalità della prescrizione, della zonizzazione e della riferibilità del vincolo a una pluralità di aree individuate in base a caratteristiche oggettive, v. Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 2026, n. 4423; Cons. Stato, sez. IV, 31 gennaio 2023, n. 1092; TAR Lecce, sez. I, 14 gennaio 2026, n. 55; g. mari, *Fattore tempo e diritto di proprietà nella pianificazione urbanistica, tra limitazioni e conformazioni*, in f. liguori – a. di martino (a cura di), *Il tempo della pubblica amministrazione. Coordinate sostanziali e implicazioni processuali*, Napoli, 2025, pp. 335 ss.

[64] Sul rilievo della generalità della prescrizione, della zonizzazione e della riferibilità del vincolo a una pluralità di beni individuati sulla base di caratteristiche oggettive e comuni, v. Corte cost., 20 maggio 1999, n. 179; Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 2026, n. 4423; Cons. Stato, sez. IV, 31 gennaio 2023, n. 1092; TAR Lecce, sez. I, 14 gennaio 2026, n. 55; E. Boscolo, *L'urbanistica della contemporaneità. Evoluzione e futuro del piano: beni comuni, servizi ecosistemici e di urbanità, principi e funzioni per uno strumento adattivo*, Torino, 2026

[65] Sul rilievo della concreta possibilità di utilizzazione privata del bene e sulla necessità di distinguere tale profilo dalla mera convenienza economica dell'iniziativa individuale, v. Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 2026, n. 4423; Corte cost., 20 maggio 1999, n. 179; G. Mari, *Fattore tempo e diritto di proprietà nella pianificazione urbanistica, tra limitazioni e conformazioni*, in F. Liguori – A. Di Martino (a cura di), *Il tempo della pubblica amministrazione. Coordinate sostanziali e implicazioni processuali*, Napoli, 2025, pp. 335 ss.

[66] Sulla distinzione tra la possibilità giuridica di utilizzazione privata del bene e la mera redditività dell'iniziativa economica individuale, v. Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 2026, n.

4423; Corte cost., 20 maggio 1999, n. 179; C. Tucciarelli, Vincoli conformativi e sostanzialmente espropriativi. Appunti.

[67] Sul distinto rilievo della possibilità di utilizzazione privata del bene e della convenienza economica della specifica iniziativa, v. Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 2026, n. 4423; Corte cost., 20 maggio 1999, n. 179; M.M. Ferraro, Vincolo conformativo e vincolo espropriativo: differenze. La natura del vincolo a verde pubblico, 2026.

[68] Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 2026, n. 4423; cfr., per la diversa fattispecie di destinazione a parco pubblico e uso pubblico, TAR Piemonte, sez. II, 25 settembre 2026, n. 1871.

[69] Sul carattere non decisivo della mera compressione dello ius aedificandi e sulla necessità di verificare, in concreto, se la disciplina urbanistica determini un sostanziale svuotamento delle facoltà proprietarie ovvero si mantenga nell'ambito della conformazione, v. Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 2026, n. 4423; Cons. Stato, sez. IV, 2 luglio 2024, n. 5842; Cons. Stato, sez. VI, 18 marzo 2024, n. 2584; Cons. Stato, sez. IV, 2 febbraio 2023, n. 1172; A. Manzione, Edilizia e governo del territorio, Milano, 2026.

[70] Art. 9, commi 1-4, d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327. La disposizione stabilisce la durata quinquennale del vincolo preordinato all'esproprio e ne prevede la decadenza qualora, entro tale termine, non sia intervenuta la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera. La centralità del termine quinquennale quale limite alla compressione non indennizzata della proprietà è stata recentemente ribadita da Corte cost., 25 febbraio 2025, n. 37, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della previsione provinciale di un periodo decennale, rilevando come la disciplina statale dell'art. 9 d.P.R. n. 327/2001 costituisca un ragionevole punto di equilibrio tra interesse pubblico e tutela della proprietà. Sul rapporto tra decadenza del vincolo, applicazione del regime delle c.d. zone bianche e necessità di una nuova scelta pianificatoria, v. inoltre Cons. Stato, sez. IV, 20 luglio 2026, n. 5879.

[71] Corte cost., nn. 6/1966 e 55/1968, cit.; Corte cost., 20 maggio 1999, n. 179. Sul rapporto tra tempo, conformazione e compressione del diritto di proprietà, cfr. g. mari, *Fattore tempo e diritto di proprietà nella pianificazione urbanistica, tra limitazioni e conformazioni*, in *Il tempo della pubblica amministrazione. Coordinate sostanziali e implicazioni processuali*, a cura di f. liguri e a. di martino, Napoli, 2025, pp. 335 ss. Il contributo esamina espressamente il fattore temporale con riguardo ai vincoli sostanzialmente espropriativi e all'interesse alla ripianificazione dell'area divenuta "bianca".

[72] Corte cost., 20 maggio 1999, n. 179. La pronuncia ha costituito il passaggio decisivo nel riconoscimento dell'incompatibilità costituzionale della reiterazione dei vincoli espropriativi scaduti senza la previsione di un indennizzo. Sul rapporto tra temporaneità del vincolo, reiterazione e garanzia della proprietà, v. a. roccella, *Temporaneità dei vincoli espropriativi e termini della procedura espropriativa*, in *Le Regioni*, 2025, n. 6, pp. 1398 ss., nota a Corte cost., 3 aprile 2025, n. 37. V. altresì, per la più recente giurisprudenza amministrativa, Cons. Stato, sez. IV, 20 luglio 2026, n. 5879, in tema di decadenza del vincolo e necessità della rinnovazione del procedimento pianificatorio.

[73] Artt. 9, comma 4, e 39, d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327. La reiterazione del vincolo preordinato all'esproprio presuppone una nuova scelta pianificatoria, sorretta da adeguata motivazione e accompagnata, nei casi previsti dalla legge, dalla garanzia indennitaria. Sul necessario carattere temporaneo della compressione della proprietà e sul quinquennio quale ragionevole punto di equilibrio tra interesse pubblico e tutela dominicale, v. Corte cost., 25 febbraio 2025, n. 37. In prospettiva applicativa, v. Cons. Stato, sez. IV, 20 luglio 2026, n. 5879, che ha ribadito la necessità di rinnovare il procedimento pianificatorio per la reiterazione del vincolo ormai decaduto.

[74] La distinzione tra decadenza del vincolo e invalidità dell'atto che lo ha imposto è funzionale a evitare l'automatica sovrapposizione tra perdita di efficacia della prescrizione e illegittimità originaria della pianificazione. Sul tema, anche con riguardo agli effetti urbanistici della scadenza del vincolo, v. Cons. Stato, sez. IV, 20 luglio 2026, n. 5879.

[75] Art. 9, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380. Sulla nozione e sulla funzione delle “zone bianche”, v. a. simonati (a cura di), *Diritto urbanistico e delle opere pubbliche*, Torino, 2024.

[76] Cons. Stato, sez. IV, 20 luglio 2026, n. 5879. La sentenza afferma espressamente che, una volta decaduto il vincolo, la successiva reiterazione richiede la rinnovazione del procedimento di cui all'art. 9, comma 4, d.P.R. n. 327/2001, escludendo che la mera permanenza di un piano attuativo possa neutralizzare tale effetto.

[77] La decadenza del vincolo preordinato all'esproprio non determina, di per sé, la reviviscenza della precedente destinazione urbanistica, né consente di ritenere automaticamente liberalizzata l'utilizzazione dell'area, dovendosi individuare la disciplina urbanistica applicabile successivamente alla perdita di efficacia del vincolo. In questo senso, v. Cons. Stato, sez. II, 25 febbraio 2025, n. 1639, che ha ricondotto alla decadenza del vincolo l'applicazione del regime previsto per le aree prive di una specifica disciplina urbanistica, escludendo comunque che da essa possa derivare automaticamente una diversa destinazione urbanistica. Sul rilievo del fattore temporale nella ripianificazione, v. g. mari, *Fattore tempo e diritto di proprietà nella pianificazione urbanistica, tra limitazioni e conformazioni*, cit.

[78] Cons. Stato, sez. II, 6 agosto 2026, n. 6409. La pronuncia distingue l'ipotesi della nuova apposizione di un vincolo espropriativo dalla disciplina conformativa di aree già acquisite al patrimonio pubblico, evidenziando la necessità di verificare in concreto la funzione della nuova previsione urbanistica.

[79] Cons. Stato, Ad. plen., 22 dicembre 1999, n. 24, quale arresto di riferimento in materia di reiterazione dei vincoli espropriativi e di obbligo di motivazione; il principio è stato successivamente sviluppato dalla giurisprudenza amministrativa, che richiede una motivazione idonea a evidenziare l'attualità dell'interesse pubblico, la persistente necessità della destinazione e la valutazione degli interessi privati incisi. In termini più recenti, v. Cons. Stato,

sez. IV, 15 aprile 2025, n. 3248, nonché Cons. Stato, sez. IV, 20 luglio 2026, n. 5879, con riguardo alla necessità di una rinnovata scelta pianificatoria a seguito della decadenza del vincolo.

[\[80\]](#) Art. 9, comma 4, d.P.R. n. 327/2001. La disposizione subordina la reiterazione del vincolo preordinato all'esproprio alla sua motivazione e alla «rinnovazione dei procedimenti di cui al comma 1», confermando che la reiterazione costituisce una nuova determinazione pianificatoria e non la mera prosecuzione dell'efficacia del vincolo decaduto. In termini particolarmente netti, Cons. Stato, sez. IV, 20 luglio 2026, n. 5879, ha ritenuto necessaria, a seguito della decadenza, la rinnovazione del procedimento di adozione e approvazione della variante urbanistica, escludendo che la perdurante efficacia di un piano attuativo possa sostituire tale procedimento. Il principio va tuttavia coordinato con gli arresti successivi del Consiglio di Stato che distinguono l'ipotesi di effettiva reiterazione del vincolo da quella in cui la nuova disciplina urbanistica abbia natura meramente conformativa: v. Cons. Stato, sez. II, 5 agosto 2026, n. 6360.

[\[81\]](#) La garanzia indennitaria opera in relazione alla reiterazione di vincoli qualificabili come espropriativi o sostanzialmente espropriativi. Sul punto, v. art. 39 d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327; Corte cost., 20 maggio 1999, n. 179, nonché Corte cost., 25 febbraio 2025, n. 37, che, nel ricostruire i limiti temporali della compressione della proprietà, ribadisce la necessità di un adeguato ristoro quando la protrazione del vincolo oltrepassi i limiti della temporaneità costituzionalmente tollerabile. In dottrina, v. L. Maruotti, I vincoli conformativi della pianificazione e la tutela della proprietà privata tra Costituzione e CEDU, 2020, spec. sul rapporto tra vincoli espropriativi e conformativi; C. Tucciarelli, Vincoli conformativi e sostanzialmente espropriativi. Appunti, in Le procedure espropriative, a venti anni dall'entrata in vigore del d.P.R. n. 327 del 2001, 2023.

[\[82\]](#) Corte cost., 25 febbraio 2025, n. 37, depositata il 3 aprile 2025. La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 61, comma 2, l. prov. Bolzano n. 9/2018 nella parte in cui prevedeva un termine decennale anziché quinquennale. La Consulta ha qualificato il termine quinquennale statale come «ragionevole punto di equilibrio» tra gli interessi pubblici e privati e ha fondato la declaratoria di illegittimità sugli artt. 3 e 42 Cost.

[83] g. mari, *Fattore tempo e diritto di proprietà nella pianificazione urbanistica, tra limitazioni e conformazioni*, cit., spec. sulle sezioni dedicate ai vincoli sostanzialmente espropriativi e all'interesse alla ripianificazione dell'area divenuta "bianca".

[84] La distinzione è coerente con la struttura degli artt. 9 e 39 d.P.R. n. 327/2001: la decadenza incide sull'efficacia del vincolo preordinato all'esproprio; la disciplina delle c.d. zone bianche regola la situazione urbanistica delle aree che, venuta meno la specifica destinazione, risultino prive di una disciplina urbanistica specifica, nei limiti stabiliti dall'art. 9 d.P.R. n. 380/2001; l'indennizzo costituisce, invece, la garanzia patrimoniale connessa alla reiterazione di una compressione della proprietà avente natura espropriativa o sostanzialmente espropriativa. In giurisprudenza, v. Corte cost., 25 febbraio 2025, n. 37; Cons. Stato, sez. II, 25 febbraio 2025, n. 1639; T.A.R. Lazio, sez. II-quater, 10 marzo 2025. In dottrina, v. I. maruotti, *I vincoli conformativi della pianificazione e la tutela della proprietà privata tra Costituzione e CEDU*, 2020; c. tucciarelli, *Vincoli conformativi e sostanzialmente espropriativi*, cit., 2023; a. ballantini, *Se un'area sia configurabile come zona bianca soltanto se decade un vincolo del piano generale e non di un piano attuativo*, in *Urbanistica Italiana*, 14 aprile 2025.

[85] Art. 9, d.P.R. n. 380/2001. La disposizione prevede un regime legale differenziato in relazione alla localizzazione dell'area e alla tipologia degli interventi, evitando che l'assenza di una specifica disciplina urbanistica si traduca in una liberalizzazione indiscriminata dell'edificazione.

[86] Sul rapporto tra decadenza del vincolo, interesse alla ripianificazione e discrezionalità urbanistica, v. G. Mari, *Fattore tempo e diritto di proprietà nella pianificazione urbanistica, tra limitazioni e conformazioni*, cit. Per la più recente giurisprudenza, cfr. altresì TAR Lecce, sez. I, 9 aprile 2026, n. 580, che ha ribadito l'esigenza di una specifica disciplina urbanistica dell'area a seguito della decadenza del vincolo, escludendo che esigenze estranee alla pianificazione urbanistica possano sostituire tale valutazione.

[87] Cfr. artt. 9 e 39 d.P.R. n. 327/2001; Corte cost. n. 37/2025, cit.; Cons. Stato, sez. IV, n. 5879/2026, cit.

[88] Sul fondamento costituzionale della distinzione tra conformazione della proprietà e potere ablatorio, nonché sui criteri sostanziali elaborati dalla giurisprudenza, v. Corte cost., 20 gennaio 1966, n. 6; 29 maggio 1968, n. 55; 20 maggio 1999, n. 179; più recentemente, Corte cost., 25 febbraio 2025, n. 37. In dottrina, v. e. boscolo, *L'urbanistica della contemporaneità. Evoluzione e futuro del piano*, Giappichelli, Torino, 2026, spec. sui rapporti tra pianificazione, conformazione della proprietà e vincoli urbanistici. Il volume dedica specifica attenzione anche alla distinzione tra vincoli conformativi e sostanzialmente espropriativi.

[89] Sulla distinzione tra vincoli conformativi ed espropriativi quale risultato della diversa incidenza della prescrizione urbanistica sulla proprietà, v. Cons. Stato, sez. III, 28 aprile 2025, n. 3589; Cons. Stato, sez. IV, 15 aprile 2025, n. 3248; CGARS, sez. I, 26 gennaio 2026, n. 57; Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 2026, n. 4423. Quest'ultima pronuncia valorizza, ai fini della qualificazione del vincolo, non soltanto la struttura generale o particolare della prescrizione, ma anche i suoi effetti concreti sulle facoltà proprietarie e sulla possibilità di sfruttamento economico del bene.

[90] Sul criterio della zonizzazione quale indice della natura conformativa e sulla necessità di verificare, in concreto, gli effetti della prescrizione, v. CGARS, sez. I, 26 gennaio 2026, n. 63; Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 2026, n. 4423. Quest'ultima pronuncia precisa che la qualificazione del vincolo non può essere compiuta sulla sola base della categoria urbanistica formalmente utilizzata, dovendosi verificare il contenuto effettivo della disciplina di piano e delle relative NTA.

[91] Particolare rilievo assume il criterio della concreta utilizzabilità economica del bene. Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 2026, n. 4423, ha affermato che la destinazione a “verde pubblico”, pur normalmente riconducibile alla categoria dei vincoli conformativi, può assumere natura sostanzialmente espropriativa quando le prescrizioni urbanistiche determinino l'inedificabilità

assoluta del fondo e impediscano qualsiasi effettivo sfruttamento economico in regime di mercato.

[\[92\]](#) Sul rilievo della concreta possibilità di utilizzazione economica privata quale indice della natura conformativa del vincolo, v. Cons. Stato, sez. IV, 25 giugno 2025, n. 5538; C.g.a., sez. giur., 25 agosto 2025, n. 675. Le pronunce valorizzano, in prospettiva opposta, la possibilità di realizzare e sfruttare economicamente l'opera da parte dei privati ovvero l'impossibilità di una fruizione privata economicamente apprezzabile quale elemento significativo ai fini della qualificazione del vincolo.

[\[93\]](#) La qualificazione della destinazione a verde pubblico non può essere risolta in astratto, ma richiede l'esame della disciplina concretamente dettata dallo strumento urbanistico e, in particolare, delle possibilità effettive di utilizzazione economica del bene. Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 2026, n. 4423, che ha escluso la natura conformativa del vincolo in presenza di un'inedificabilità assoluta e dell'impossibilità di un effettivo sfruttamento economico del fondo; nello stesso senso, con riferimento alla destinazione a verde pubblico attrezzato, C.g.a., sez. giur., 25 agosto 2025, n. 675. In senso diverso, per la riconduzione della destinazione a verde pubblico nell'ambito dei vincoli conformativi, Cons. Stato, sez. II, 25 febbraio 2025, n. 1639.

[\[94\]](#) Cfr. Cass. civ., sez. I, 3 luglio 2026, n. 22654, che ha ribadito come i vincoli conformativi incidono sulla generalità dei beni in ragione della destinazione della zona, mentre dai vincoli preordinati all'espropriazione, imposti in funzione della localizzazione di una specifica opera pubblica, deve prescindersi nella determinazione del valore dell'area ai fini della vicenda ablativa.

[\[95\]](#) Sul rilievo della necessità dell'acquisizione pubblica quale elemento concorrente nella qualificazione del vincolo, v. Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 2026, n. 4423; TAR Puglia, Lecce, sez. I, 14 gennaio 2026, n. 55. Le pronunce valorizzano, ai fini della distinzione, la concreta possibilità di attuazione dell'intervento da parte del proprietario o di soggetti privati e la conseguente permanenza di una possibilità di utilizzazione economica del bene.

[\[96\]](#) Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 2026, n. 4423, che, ai fini della qualificazione della destinazione a verde pubblico, valorizza il contenuto concreto delle norme tecniche di attuazione e la possibilità di un'effettiva utilizzazione economica privata del bene.

[\[97\]](#) Artt. 9 e 39 d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327. Sulla diversa efficacia temporale dei vincoli conformativi e dei vincoli preordinati all'espropriazione, v. Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 2026, n. 4423; CGARS, sez. I, 26 gennaio 2026, n. 57, che ribadisce la distinzione tra vincoli conformativi, riferiti a una generalità di beni mediante zonizzazione, e vincoli espropriativi, riferiti a beni determinati mediante localizzazione di un'opera pubblica.

[\[98\]](#) Sul rapporto tra temporaneità del vincolo preordinato all'espropriazione, reiterazione e garanzia indennitaria, v. Corte cost., 25 febbraio 2025, n. 37; Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 2026, n. 4423. In dottrina, per una recente ricostruzione della proprietà conformata e della distinzione tra vincoli conformativi ed espropriativi, v.

[\[99\]](#) Sull'intensità dell'onere motivazionale in rapporto alla natura generale o puntuale della scelta urbanistica, v. Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 2026, n. 4423; CGARS, sez. I, 26 gennaio 2026, n. 57. Cfr. altresì Cons. Stato, Ad. plen., 22 dicembre 1999, n. 24, quale precedente generale in tema di motivazione delle scelte urbanistiche.

[\[100\]](#) Sulla natura conformativa delle limitazioni derivanti da discipline generali di tutela e sulla non decisività della mera inedificabilità, v. Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 2026, n. 4423; Cons. Stato, sez. IV, 10 luglio 2026, n. 5566, in materia di vincoli derivanti dalla pianificazione idrogeologica, qualificati come conformativi in quanto incidenti sulle modalità di godimento della proprietà a tutela della pubblica incolumità. In dottrina, v. e. boscolo, *L'urbanistica della contemporaneità. Evoluzione e futuro del piano: beni comuni, servizi ecosistemici e di urbanità*,

principi e funzioni per uno strumento adattivo, cit., 2026.

[\[101\]](#) Sul criterio dello svuotamento sostanziale quale parametro di delimitazione tra conformazione ed espropriazione, v. Corte cost., 20 gennaio 1966, n. 6; 29 maggio 1968, n. 55; 20 maggio 1999, n. 179; più recentemente, Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 2026, n. 4423, che ha ritenuto sostanzialmente espropriativa una destinazione a verde pubblico in presenza di inedificabilità assoluta e di concreta impossibilità di sfruttamento economico del bene in regime di mercato.

[\[102\]](#) Sul carattere necessariamente complessivo della qualificazione, v. Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 2026, n. 4423, che valorizza, ai fini della qualificazione del vincolo, la disciplina delle NTA, la possibilità di iniziativa privata e l'effettiva utilizzabilità economica del bene; CGARS, sez. I, 26 gennaio 2026, n. 57, con riferimento alla distinzione strutturale tra zonizzazione e localizzazione.

[\[103\]](#) Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 2026, n. 4423, secondo cui la destinazione a verde pubblico, normalmente conformativa, assume carattere sostanzialmente espropriativo quando le concrete prescrizioni delle NTA determinino l'inedificabilità assoluta e impediscano ogni effettiva utilizzazione economica del bene; Cons. Stato, sez. IV, 25 giugno 2025, n. 5538, in tema di destinazione a parcheggio pubblico suscettibile di attuazione privata in regime di mercato.

[\[104\]](#) Per una recente sistematizzazione del rapporto tra proprietà, pianificazione e vincoli conformativi ed espropriativi, v. f. caringella, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2025, 749 ss.; nella giurisprudenza più recente, Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 2026, n. 4423.

[\[105\]](#) Corte cost., 19 gennaio 1966, n. 6, in tema di servitù militari, ove la Corte, muovendo dall'art. 42 Cost., supera una concezione meramente traslativa dell'espropriazione e riconduce alle garanzie del terzo comma anche le limitazioni che, pur lasciando formalmente integra la titolarità dominicale, incidano sul godimento del bene con intensità tale da renderlo inutilizzabile rispetto alla sua destinazione ovvero producano una penetrante incisione del valore di scambio. Sul significato della pronuncia nella progressiva costruzione dello statuto costituzionale della proprietà, v. s. cassese, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari; s. rodotà, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata*, Bologna, 1981; a. gambaro, *La proprietà*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, diretto da a. cicu e f. messineo, Milano, 1990. La successiva Corte cost., 29 maggio 1968, n. 55, svilupperà tale criterio distinguendo le limitazioni connaturate alla conformazione della proprietà dalle compressioni sostanzialmente ablativo.

[\[106\]](#) Corte cost., 29 maggio 1968, n. 55, che costituisce il principale arresto sistematico nella distinzione tra conformazione della proprietà ed espropriazione. La Corte riconduce alla potestà conformativa le limitazioni generali e obiettive poste dalla disciplina urbanistica in funzione dell'ordinato assetto del territorio, mentre assoggetta alle garanzie dell'art. 42, terzo comma, le prescrizioni particolari che impongano un sacrificio eccedente quello normalmente connesso al regime del bene e incidano in modo rilevante sul contenuto economico della proprietà. La qualificazione non dipende, dunque, dalla sola natura urbanistica della prescrizione, ma dalla sua concreta struttura ed effetti. In argomento, v. a. tamponi, *Il contenuto del diritto di proprietà alla luce dell'art. 42 Cost.*, in a. tamponi - e. gabrielli (a cura di), *I rapporti patrimoniali nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006; g. pasquino, *Il contenuto minimo del diritto di proprietà tra codice civile e Carta costituzionale*, ivi; f. caringella, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2025, nel capitolo dedicato al diritto urbanistico e all'espropriazione per pubblica utilità, 749 ss., ove la distinzione è ricondotta allo statuto conformativo della proprietà e al diverso regime dei vincoli conformativi ed espropriativi. Sul successivo sviluppo della categoria dei vincoli sostanzialmente espropriativi, v. Corte cost., 20 maggio 1999, n. 179.

[\[107\]](#) Sui vincoli sostanzialmente espropriativi, v. Corte cost., 20 maggio 1999, n. 179, che individua il discrimen nello svuotamento di rilevante entità e incisività del contenuto della proprietà, distinguendoli dai limiti generali e obiettivi propri della conformazione; cfr. già Corte cost., 19 gennaio 1966, n. 6 e 29 maggio 1968, n. 55. In dottrina, f. caringella, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 2025, 753 ss., sullo statuto conformativo della proprietà e sulla distinzione tra vincoli conformativi ed espropriativi; Corte cost., 25 febbraio 2025, n. 37, per la più recente sistemazione della categoria.

[108] Sulla distinzione tra destinazioni pubblicistiche conformative e vincoli preordinati all'espropriazione, v. Corte cost., 20 maggio 1999, n. 179, secondo cui non sono indennizzabili i vincoli derivanti da destinazioni realizzabili anche mediante iniziativa privata in regime di mercato, mentre assumono carattere espropriativo le prescrizioni che riservino necessariamente alla mano pubblica l'utilizzazione del bene, imponendo un sacrificio particolare al proprietario; cfr. altresì Corte cost., 25 febbraio 2025, n. 37. In dottrina, e. boscolo, *L'urbanistica della contemporaneità. Evoluzione e futuro del piano: beni comuni, servizi ecosistemici e di urbanità, principi e funzioni per uno strumento adattivo*, cit., 2026; a. manzione, *Edilizia e governo del territorio*, cit. 2026.

[109] Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 2026, n. 4423, secondo cui il vincolo a “verde pubblico”, pur normalmente conformativo, assume natura sostanzialmente espropriativa quando determini inedificabilità assoluta e impedisca qualsiasi utilizzazione economica del bene in regime di mercato.

[110] Sul contrasto interpretativo in materia di verde pubblico, v. anche CGARS, sez. giur., 25 agosto 2025, n. 675, nonché Cons. Stato, sez. IV, 21 luglio 2025, n. 6408 e 14 marzo 2025, n. 2099, che confermano la necessità di verificare in concreto la disciplina urbanistica.

[111] Cass. civ., sez. I, 3 luglio 2026, n. 22654; la pronuncia distingue i vincoli conformativi, incidenti su una generalità di beni, dai vincoli preordinati all'espropriazione, rilevanti ai fini della stima del bene.

[112] Corte cost., 20 maggio 1999, n. 179, che esclude dall'area dei vincoli indennizzabili quelli incidenti con carattere di generalità e obiettività su intere categorie di beni, nonché i limiti non ablatori derivanti dalla pianificazione urbanistica e le destinazioni suscettibili di attuazione anche mediante iniziativa privata in regime di mercato; cfr. altresì Corte cost., 25 febbraio

2025, n. 37.

[\[113\]](#) Sulla categoria dei vincoli sostanzialmente espropriativi, elaborata dalla Corte costituzionale a partire da Corte cost., 19 gennaio 1966, n. 6 e 29 maggio 1968, n. 55, v. Corte cost., 20 maggio 1999, n. 179, che individua il carattere ablatorio nella particolare incidenza del vincolo e nello svuotamento rilevante del contenuto economico della proprietà; più recentemente, Corte cost., 25 febbraio 2025, n. 37.

[\[114\]](#) La legislazione successiva alla sentenza n. 55 del 1968 ha individuato nel quinquennio il periodo ordinario di efficacia del vincolo preordinato all'espropriazione, entro il quale il sacrificio proprietario è ritenuto normalmente tollerabile; tale soluzione è oggi recepita dall'art. 9 del d.P.R. n. 327 del 2001, mentre l'eventuale reiterazione del vincolo e le relative conseguenze indennitarie sono disciplinate dagli artt. 9 e 39 del medesimo testo unico, alla luce dei principi elaborati dalla Corte costituzionale.

[\[115\]](#) Corte cost., 16 giugno 1982, n. 82, che ammette la possibilità di una diversa durata dei vincoli stabilita dal legislatore regionale, purché sorretta da specifiche esigenze e rispettosa dei principi di ragionevolezza e non arbitrarietà; cfr. Corte cost., 25 febbraio 2025, n. 37, che ribadisce il carattere non inderogabile del quinquennio e ne valorizza la funzione di parametro ordinario della normale tollerabilità del sacrificio proprietario.

[\[116\]](#) Corte cost., 24 novembre 2020, n. 270, che, nel valutare la disciplina regionale della durata dei vincoli preordinati all'espropriazione, richiama il termine quinquennale previsto dall'art. 9 d.P.R. n. 327 del 2001 quale «ragionevole punto di equilibrio» tra le esigenze della pianificazione pubblica e la tutela della proprietà privata; sulla rilevanza del parametro statale ai fini del giudizio di ragionevolezza delle discipline regionali, v. altresì Corte cost., 25 febbraio 2025, n. 37.

[\[117\]](#) Corte cost., 12 maggio 2003, n. 148, secondo cui la reiterazione del vincolo non è di per sé costituzionalmente illegittima, purché sorretta dalla persistente attualità dell'interesse pubblico e accompagnata da una rinnovata valutazione dell'amministrazione; Corte cost., 20 luglio 2007, n. 314, che estende le medesime garanzie alle ipotesi di proroga sostanzialmente equivalente alla reiterazione, escludendo che la diversa qualificazione formale dell'intervento possa eludere i limiti costituzionali alla protrazione del sacrificio proprietario.

[\[118\]](#) Corte cost., 25 febbraio 2025, n. 37, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 61, comma 2, della l. prov. Bolzano n. 9 del 2018, nella parte in cui prevedeva in dieci anni la durata dei vincoli preordinati all'espropriazione, anziché nel termine quinquennale previsto dall'art. 9 d.P.R. n. 327 del 2001.

[\[119\]](#) Corte cost., 25 febbraio 2025, n. 37, secondo cui i vincoli preordinati all'espropriazione costituiscono misure puntuali a contenuto particolare, incidenti su aree determinate in funzione della successiva apprensione pubblica; la determinazione della loro durata rientra nella discrezionalità legislativa, ma è soggetta ai principi di ragionevolezza e proporzionalità.

[\[120\]](#) Corte cost., 25 febbraio 2025, n. 37, che, pur escludendo la natura costituzionalmente inderogabile del quinquennio, lo assume quale parametro ordinario di riferimento e ritiene irragionevole e sproporzionata la previsione generalizzata di una durata decennale, in assenza di specifiche esigenze territoriali idonee a giustificare lo scostamento; cfr. anche Corte cost., 16 giugno 1982, n. 82, sulla possibilità di discipline regionali differenziate purché sorrette da adeguata giustificazione.

[\[121\]](#) v. g. mari, *Fattore tempo e diritto di proprietà nella pianificazione urbanistica, tra limitazioni e conformazioni*, cit., 2025, pp. 335 ss., che esamina, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, la distinzione tra vincoli conformativi e sostanzialmente espropriativi, valorizzando il rilievo del fattore temporale e della concreta incidenza delle prescrizioni urbanistiche sulle facoltà proprietarie.

[122] Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 2026, n. 4423, che, valorizzando la concreta incidenza della disciplina urbanistica sulle facoltà dominicali, ha qualificato come sostanzialmente espropriativa una destinazione a «verde pubblico» quando le NTA determinino l'inedificabilità assoluta e precludano ogni effettiva possibilità di utilizzazione economica privata del bene.

[123] Cass. civ., sez. I, 3 luglio 2026, n. 22654, sulla distinzione tra vincoli conformativi e vincoli preordinati all'espropriazione e sulla relativa incidenza ai fini della determinazione del valore del bene.

[124] Corte cost., 25 febbraio 2025, n. 37, che individua nel termine quinquennale dell'art. 9 d.P.R. n. 327 del 2001 il parametro ordinario di equilibrio tra interesse pubblico e tutela della proprietà, ammettendo discipline derogatorie soltanto ove sorrette da una specifica e ragionevole giustificazione.

[125] Corte EDU, *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, 23 settembre 1982, §§ 61-62; Corte EDU, *Depalle v. France* [GC], 29 marzo 2010, § 78 ss.

[126] Corte EDU, *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, cit., §§ 69-73, sul *fair balance* e sul margine di apprezzamento degli Stati.

[127] Corte EDU, *Odescalchi and Lante della Rovere v. Italy*, 7 luglio 2015, §§ 48 ss.; cfr. anche Corte EDU, *Scagliarini v. Italy*, 3 marzo 2015.

[128] Corte EDU, *Depalle v. France* [GC], cit.; *Contessa v. Italy*, 17 settembre 2013. La giurisprudenza amministrativa italiana ha recepito tale impostazione, distinguendo le limitazioni urbanistiche generali dai vincoli preordinati all'espropriazione. Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 25 giugno 2025, n. 5525.

[129] Corte EDU, *Elia S.r.l. v. Italy*, 2 agosto 2001; Corte EDU, *Odescalchi and Lante della Rovere v. Italy*, 7 luglio 2015, §§ 54-60.

[130] Corte EDU, *Campanile and Others v. Italy*; *Verga and Cannarella v. Italy*, sui vincoli riconducibili alla regolamentazione dell'uso dei beni.

[131] Per il confronto con la giurisprudenza costituzionale italiana, v. Corte cost., nn. 6/1966, 55/1968, 179/1999 e, da ultimo, n. 37/2025.

[132] European Court of Human Rights, *Guide on Article 1 of Protocol No. 1 – Protection of Property*, aggiornamento 28 febbraio 2026, spec. sulla legalità, prevedibilità e proporzionalità dell'interferenza.

[133] Corte EDU, *Immobiliare Bergamella Seconda di Carlo Mariani & C. s.a.s. and Others v. Italy*, 24 settembre 2026, ric. n. 39536/15, sulla violazione dell'art. 1 Prot. n. 1 per l'inadeguatezza della compensazione relativa all'espropriazione.

