



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
PRIMA SEZIONE CIVILE

Composta dai Magistrati:

GUIDO MERCOLINO	Presidente
LUCIANO VAROTTI	Consigliere
ANNAMARIA CASADONTE	Consigliera Rel.
LUIGI D'ORAZIO	Consigliere
ELEONORA REGGIANI	Consigliera

ha pronunciato la seguente

Oggetto:

ESPROPRIAZIONE
Vincolo conformativo
o vincolo espropriativo
Ud. 23/09/2025 CC

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 4619/2023 R.G. proposto da:

[REDACTED], rappresentato e difeso dall'Avvocato [REDACTED]
[REDACTED] ([REDACTED]) con domicilio digitale [REDACTED]
[REDACTED];

-ricorrente-

contro

COMUNE DI COMISO, rappresentato e difeso dall'Avvocato [REDACTED]
[REDACTED] ([REDACTED]) con domicilio elettivamente
domiciliato in COMISO VIA [REDACTED], presso lo studio
dello stesso;

-controricorrente-

avverso ORDINANZA della CORTE D'APPELLO DI CATANIA n. 1510/
2022 depositata il 15/07/2022.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 23/09/2025
dalla consigliera Annamaria Casadonte.

RILEVATO CHE



1. [REDACTED] impugna per cassazione la sentenza

della Corte d'appello di Catania n. 1510/2022, che ha respinto la domanda, da lui proposta, di pagamento dell'indennità dovuta per la reiterazione del vincolo espropriativo apposto allo stacco di terreno sito nel centro urbano del Comune di Comiso, catastalmente identificato come mq. 2075 in N.C.E.U. al foglio [REDACTED], particella [REDACTED]

2. Nel contraddittorio con il Comune di Comiso, che ha chiesto il rigetto della domanda, la Corte d'appello, sulla scorta delle risultanze in fatto accertate a seguito di CTU, ha qualificato il vincolo come conformativo ed ha escluso l'indennizzo da reiterazione.

3. La Corte territoriale ha precisato che vi è vincolo espropriativo qualora vi sia gestione esclusivamente pubblica del bene e localizzazione lenticolare dell'opera pubblica. Poiché nel caso di specie è stato accertato trattarsi di parcheggio pubblico adiacente a un supermercato, essendovi possibilità di attività privata, previa convenzione, va esclusa la ravvisabilità di un vincolo espropriativo, con conseguente rigetto della domanda di indennizzo.

4. La cassazione della suddetta sentenza, pubblicata il 15/7/2022 è chiesta con ricorso notificato il 14/2/2023 ed affidato a due motivi, cui resiste con controricorso il Comune di Comiso.

CONSIDERATO CHE

5. Con il primo motivo si deduce, in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3, cod. proc. civ., la violazione e falsa applicazione dell'art. 39 d.P.R. n. 327/2001 nella consolidata interpretazione offerta dalla giurisprudenza di legittimità in coerenza con i principi di cui alla pronunzia della Corte costituzionale n. 179/99.

5.1. Ad avviso del ricorrente, la Corte territoriale avrebbe errato nell'applicazione ed interpretazione della consolidata giurisprudenza riguardante la distinzione tra il vincolo conformativo ed il vincolo espropriativo.



5.2. Posto, infatti, che il vincolo ha carattere **conformativo**

quando discende direttamente dalla incidenza su una generalità di beni nei confronti di una pluralità indifferenziata di soggetti, in funzione della destinazione assolta dalla zona in cui questi ricadono, la Corte d'appello non ha deciso conformemente alla giurisprudenza consolidata, secondo la quale proprio considerando la sentenza della Corte costituzionale n. 179/1999 la previsione della realizzazione di parcheggi pubblici è incompatibile con la conservazione dei diritti e delle facoltà dominicali del privato proprietario, che non possono più essere esercitati nell'attesa della realizzazione degli stessi.

5.3. Al contrario, la Corte territoriale ha ritenuto rilevante la riferita "gestione privata del bene" oggetto di vincolo da parte del proprietario, trascurando la contestualizzazione del vincolo nel quadro generale disegnato dal P.R.G. per la zona in cui lo stesso è inserito.

5.4. Lamenta parte ricorrente che tale contestualizzazione sia assente nella sentenza impugnata e che, al contrario, la lettura delle risultanze istruttorie avrebbe consentito al giudice di rilevare che il vincolo oggetto di esame ricadeva espressamente e specificamente su una porzione circoscritta ed estremamente limitata di una ben più ampia zona qualificata come B1, sopprimendo in via definitiva, con la previsione di un parcheggio, la spiccata vocazione edificatoria da cui il bene sarebbe stato assistito, conformemente a tutti gli altri suoli circostanti, in forza delle previsioni generali del P.R.G. vigente per la zona.

6. Con il secondo motivo si deduce, in relazione all'art. 360, comma 1, n. 4 cod. proc. civ., la manifesta illogicità ed irriducibile contraddittorietà della motivazione, nonché la nullità della decisione per violazione dell'art. 132, comma 2 n. 4 cod. proc. civ. e dello art. 111, comma 6, Cost., per avere la Corte affermato la natura conformativa del vincolo ed averne escluso la natura sostanzialmente espropriativa, in ragione dell'affermata "possibilità per il pri-



vato di sfruttare direttamente la sua proprietà ancorché destinata ad uso pubblico", diversamente da altre aree del piano regolatore generale individuate con la dicitura "Pe", ovvero parcheggi esistenti, che erano qualificate come aree ad uso pubblico, acquisite al patrimonio comunale tramite cessione da parte dei privati a seguito di piani di lottizzazione, programmi o programmi di edilizia convenzionata per come espressamente previsto dalle norme di attuazione e dunque non oggetto di espropriazione.

6.1. Ancora, il ricorrente censura la motivazione della ordinanza nella parte in cui la Corte territoriale ha affermato erroneamente che la destinazione del terreno a parcheggio pubblico, dovendo comunque essere accompagnata da strumenti di convenzionamento, compatibili con l'esercizio dell'economia privata, difetta della connotazione espropriativa.

6.2. La conclusione della Corte territoriale, peraltro, ad avviso del ricorrente, si pone in evidente contrasto con le risultanze della CTU, non contestate sul punto dal Comune resistente, secondo le quali "e) nell'ambito del piano regolatore generale le superfici P.e. e P.p. sono computate complessivamente per garantire l'effettivo fabbisogno di parcheggi sul territorio nel rispetto del DM 1444/68".

7. I due motivi possono essere esaminati congiuntamente, in quanto strettamente connessi, e sono fondati.

7.1. Lamenta infatti il ricorrente l'errata lettura delle risultanze della CTU, ed in effetti dalla sentenza non si comprende bene quale sia la classificazione urbanistica dell'area. La Corte territoriale ne dà una descrizione fattuale ma non urbanistica, mentre il ricorrente trascrive le risultanze della CTU sul punto e parte controricorrente non le contesta.

7.2. Ciò posto, osserva il Collegio che è oramai consolidato l'orientamento della Corte che ritiene che "il carattere conformativo, e non ablatorio, dei vincoli di piano non discende, direttamente e necessariamente, dalla loro collocazione nello strumento urbani-



stico, poiché non si impone esclusivamente in ragione della fonte da cui detti vincoli derivano. Il menzionato carattere conformativo dei vincoli di piano dipende, infatti, dai requisiti oggettivi, di natura e struttura – che i vincoli contenuti nello strumento urbanistico di norma presentano – della incidenza su una generalità di beni, nei confronti di una pluralità indifferenziata di soggetti, in funzione della destinazione assoluta dalla intera zona in cui questi ricadono, in ragione delle caratteristiche intrinseche di quest'ultima o del rapporto (per lo più spaziale) con un'opera pubblica. Pertanto, ove in via eccezionale, vincoli, pur contenuti in piani di secondo livello, non abbiano una tal natura generale, ma si presentino, viceversa, come vincoli particolari, incidenti su beni determinati, in funzione non già di una generale destinazione di zona, ma della localizzazione puntuale (normalmente definita "lenticolare") di un'opera pubblica, la cui realizzazione non può coesistere con la proprietà privata, ma ne esige la traslazione in favore dell'ente pubblico, si realizza un vincolo sostanzialmente preordinato all'espropriazione, dal quale, nonostante la sua formale allocazione, deve comunque prescindersi ai fini della qualificazione dell'area, per gli effetti indennitari a seguito dell'espropriazione" (così Cass., Sez. U, n. 173/2001 e, tra le tante, Cass., Sez. 1, n. 20230/2016; v. inoltre Cass., Sez. 1, n. 207 del 09/01/2020; Cass., Sez. 1, n. 16084/2018; Cass., Sez. 1, n. 23572 del 09/10/2017; Cass., Sez. 1, n. 25320/2017; Cass., Sez. 1, n. 25401 del 12/12/2016).

7.3. In tale prospettiva, è stato più volte affermato il principio secondo cui la destinazione ad usi collettivi di determinate aree assume aspetti conformativi ove sia concepita, nel quadro della ripartizione generale del territorio, in base a criteri predeterminati ed astratti, ma non quando sia limitata e funzionale all'interno di una zona urbanistica omogenea a diversa destinazione generale, e venga, dunque, ad incidere, nell'ambito di tale zona, su beni determinati, sui quali si localizza la realizzazione dell'opera pubblica, as-



sumendo in tal caso portata e contenuti direttamente ablatori (così Cass., Sez. 1, n. 20457/2013 e Cass., Sez. 1, n. 1613/2016).

7.4. Proprio con riferimento alla previsione di parcheggi pubblici sull'area vincolata, questa Corte, ribadendo i principi sopra enunciati, sia pure ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio, è pervenuta alla conclusione che la destinazione a parcheggi pubblici, impressa all'area espropriata dal piano regolatore generale e confermata dalla successiva variante, concreti non già un vincolo conformativo ma un vincolo preordinato all'espropriazione, esulando dall'ottica della suddivisione zonale del territorio del Comune, e mirando invece ad imporre un vincolo particolare su beni singolarmente individuati, in vista della creazione di un'area non edificata all'interno di zone a spiccata vocazione edificatoria ed a servizio delle strutture e degli edifici circostanti (così Cass., Sez. 1, n. n. 2613/2006, riferita a un'area adibita a parcheggio pubblico contornata da zone individuate dagli strumenti urbanistici "di completamento" e, quindi, come quella oggetto del presente giudizio, a spiccato carattere edificatorio; nello stesso senso, v. anche Cass., Sez. 1, n. 10012/2011).

7.5. In effetti, proprio considerando la sentenza della Corte costituzionale n. 179/1999, la previsione della realizzazione di parcheggi pubblici è incompatibile con la conservazione dei diritti e delle facoltà dominicali del privato proprietario, che non possono più essere esercitati nell'attesa della realizzazione degli stessi. In breve, la previsione di un parcheggio pubblico non consente al privato proprietario di compiere iniziative suscettibili di operare in libero regime di economia di mercato, sicché, ove riguardi un'area specifica, compresa in una zona edificata ed edificabile, avente dunque tutt'altra connotazione, deve essere considerata come l'apposizione di un vincolo sostanzialmente espropriativo.

7.6. Nel caso di specie, dalla lettura del ricorso risulta (ed è incontestato tra le parti) che l'area in questione è inserita nella sot-



tozona omogenea "B1-città consolidata" (cfr. pag. 3 del ricorso) già densamente edificata. Com'è noto, le zone B, così come definite dal D.M. n. 1444 del 1968, corrispondono alle parti della città nelle quali il processo di costruzione, eventualmente iniziato da molto tempo, non può ancora considerarsi concluso per la presenza di numerose parti edificabili, ma non ancora edificate o adeguatamente attrezzate.

7.7. In tale contesto, la destinazione ad usi collettivi ha carattere espropriativo ove sia limitata e funzionale, all'interno di una zona urbanistica omogenea a diversa destinazione generale. In tal caso occorre accertare se nella specie fosse effettivamente prevista la necessaria acquisizione dell'area al patrimonio comunale, o lo stesso potesse essere gestito anche da privati.

7.8. Occorre, perciò, un nuovo esame del vincolo da parte della Corte di merito, alla stregua dei richiamati principi interpretativi.

8. Il ricorso va quindi accolto, con cassazione dell'ordinanza impugnata e rinvio alla Corte d'appello di Catania, in diversa composizione, anche per le spese del presente giudizio di legittimità.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso, cassa l'ordinanza impugnata e rinvia alla Corte d'appello di Catania, in diversa composizione, anche per le spese del giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma, il 23/09/2025.

Il Presidente

Guido Mercolino

