

# INCOSTITUZIONALITA' DELLA LEGGE-PROVVEDIMENTO CHE SI TRADUCA IN UNA REITERAZIONE NON PROCEDIMENTALIZZATA DEI VINCOLI ESPROPRIATIVI

LAURA MARZANO

(Pubblicato su Corriere Giuridico n. 3/2008, pag. 341 ss.)

(La Consulta, intervenendo innovativamente sul dibattuto tema dei piani regolatori delle aree di sviluppo industriale, boccia la legislazione campana nella parte in cui, attraverso un intervento generalizzato, determina la reviviscenza dei vincoli, prescindendo dalla verifica della persistente attualità dell'interesse pubblico allo sviluppo industriale in rapporto all'interesse privato dei proprietari).

**CORTE COSTITUZIONALE; sentenza 20 luglio 2007, n. 314. Pres. BILE, Est. FINOCCHIARO; Aquilante ed altri c. Regione Campania ed altri. Ordd. Consiglio di Stato 20 maggio 2004, n.ri 252, 253, 254, 255, 256, 264, 265 (G.U. 1° s.s., n.20 del 2005)**

*Edilizia e urbanistica - Vincoli urbanistici - Aree e nuclei di sviluppo industriale – Legge Regione Campania – Proroga triennale dei piani a.s.i. - Reiterazione di vincoli preordinati all'espropriazione - Mancata previsione di indennizzo – Lesione del diritto di proprietà – Irragionevolezza – Violazione dei principi di legalità e buon andamento.*

*E' costituzionalmente illegittimo il combinato disposto dell'art. 10, comma 9, della legge della Regione Campania 13 agosto 1998, n. 16 (Assetto dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale), e dell'art. 77, comma 2, della legge della Regione Campania 11 agosto 2001, n. 10 (Disposizioni di finanza regionale anno 2001), nella parte in cui proroga per un triennio i piani regolatori dei nuclei e delle aree industriali già scaduti.*

## 1. CENNI SUL FATTO

Il Consiglio di Stato, sez. IV, con sette ordinanze di identico testuale tenore, del 20 maggio 2004, ha sollevato d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 9, l. reg. Campania 13 agosto 1998, n. 16, e dell'art. 77, comma 2, l. reg. Campania 11 agosto 2001, n. 10, per violazione degli artt. 3, 42, terzo comma, e 97, Cost.. Queste norme dispongono la proroga dei piani regolatori dei nuclei e delle aree industriali esistenti.

La questione è sollevata nel corso di giudizio di appello avverso decisioni del Tar Campania, sez. V, che, accogliendo ricorsi dei proprietari di alcuni fondi ricompresi nel piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta (d'ora in avanti, piano a.s.i.), ha annullato il decreto di occupazione d'urgenza delle aree occorrenti alla realizzazione di insediamenti produttivi per la realizzazione del piano, oltre a tutti gli atti della procedura espropriativa.

Le espropriazioni a carico dei proprietari ricorrenti erano state promosse sulla base della dichiarazione di pubblica utilità – che, com'è noto, è il presupposto indefettibile per il promovimento di ogni procedura ablatoria<sup>[1]</sup> – implicita nel piano a.s.i., approvato una prima volta con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 gennaio 1968 e successivamente, a seguito di un'estensione dell'area interessata, con decreto del 28 luglio 1970. Essendo lo stesso scaduto il 28 luglio 1980, per scadenza del termine decennale di efficacia, esso veniva prorogato per effetto dell'articolo 10, comma 9, l. reg. Campania 13 agosto 1998, n. 16<sup>[2]</sup>.

Nel giudizio di primo grado, il Tar ritenne che l'espressione *medio tempore scaduti* non poteva riferirsi indiscriminatamente a tutti i piani a.s.i. comunque scaduti (ed indipendentemente dal momento della scadenza), ma doveva riferirsi esclusivamente, in virtù di un'interpretazione conforme a Costituzione, ai soli piani venuti in scadenza tra il 1° gennaio 1991 (data di scadenza dell'ultima proroga degli stessi stabilita con norma statale e cioè con la

legge 31 maggio 1990, n. 128) ed il 25 agosto 1998, data di entrata in vigore della legge regionale 13 agosto 1998, n. 16: sarebbe stata intenzione del legislatore regionale quella di eliminare ogni incertezza in materia, raccordando, ai fini della efficacia dei piani esistenti, la legislazione statale a quella regionale. Pertanto, poiché il piano a.s.i. di Caserta, era scaduto il 28 luglio 1980, prima di tale periodo temporale, ad esso non poteva applicarsi la citata normativa di proroga. In definitiva, in accoglimento dei ricorsi, annullava gli atti espropriativi fondati su di una dichiarazione di p.u. inesistente nei casi di specie.

Con le ordinanze di rimessione, il Consiglio di Stato non condivide l'assunto dei primi giudici, che lungi dall'aver operato un'interpretazione della norma conforme a Costituzione, finiscono in concreto per disapplicare la legge, sostituendo inammissibilmente, nella regolazione di un caso concreto, la volontà del giudicante a quella del legislatore.

Il giudice *a quo* nel merito, diversamente da quanto ritenuto dai primi giudici, assume che l'appello è astrattamente fondato, non potendo ragionevolmente dubitarsi dell'applicazione al piano a.s.i. di Caserta della disposizione contenuta nel comma 9, dell'articolo 10, l. reg. Campania n. 16 del 1998, autenticamente interpretato dall'articolo 77, l. reg., n. 10 del 2001: su tali norme tuttavia grava il sospetto di contrarietà ai principi costituzionali sopra indicati.

La sezione rimettente, proponendosi un'interpretazione fondata sul dato letterale dell'art. 10, comma 9, l. reg. Campania n. 16 del 1998, e sull'effettiva intenzione del legislatore, fatta palese dall'interpretazione autentica dell'articolo 77, comma 2, l. reg. n. 10 del 2001, deduce che l'espressione non tecnica - *piani esistenti*- usata dal legislatore impedisce l'individuazione di qualsiasi lasso di tempo entro il quale collocare l'eventuale scadenza dei piani consortili al fine di legittimare la loro proroga legislativa: l'intenzione del legislatore è stata quella di far rivivere tutti i piani approvati, in qualsiasi tempo scaduti.

Ritenendo applicabile la normativa regionale di proroga del piano a.s.i. di Caserta alla fattispecie concreta, il Consiglio di Stato solleva d'ufficio la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni richiamate che determinano la compressione del diritto di proprietà per effetto della reiterazione del vincolo e dell'assoggettamento alla procedura espropriativa.

## 2. I profili d'illegittimità costituzionale.

E' invocato il contrasto con gli artt. 42, terzo comma, 97, e 3, secondo comma, Cost..

La reiterazione dei vincoli espropriativi è consentita amministrativamente, e a maggior ragione, per legge. Essa però deve essere puntualmente motivata circa la necessità e l'attualità di acquisire la proprietà privata<sup>[3]</sup> e deve essere contemporaneamente prevista la corresponsione del giusto indennizzo al cittadino sacrificato. In mancanza di tali presupposti vi è lesione del diritto di proprietà.

La proroga di tutti i piani a.s.i. della Campania interviene indiscriminatamente per il semplice fatto della loro esistenza, siano essi già scaduti o meno, e per di più indipendentemente dal momento in cui essi siano venuti a scadenza: la proroga di un provvedimento non più efficace viola il principio di ragionevolezza, cui deve attenersi intrinsecamente la discrezionalità del legislatore, nonché i principi di legalità e di buon andamento, cui deve ispirarsi l'azione amministrativa.

In disparte la considerazione che, altrettanto irragionevolmente, in stridente contrasto con il principio di uguaglianza sostanziale, la riadozione o la rinnovata efficacia attribuita al piano a.s.i. di Caserta è avvenuta ad oltre venti anni dalla sua originaria scadenza, senza che sia stata svolta alcuna valutazione sulla necessità dell'intervento pubblico da realizzare in relazione al sacrificio imposto al privato.

Il Consiglio di Stato ricostruisce, correttamente a parere della Corte, l'intento del legislatore regionale di far rivivere (più che prorogare, atteso che la proroga riguarda, tecnicamente, atti

ancora efficaci al momento in cui s'interviene a postergarne la scadenza<sup>[4]</sup>) tutti i piani *esistenti*, anche se scaduti, in occasione di un intervento normativo regionale nella materia dei consorzi a.s.i.. Secondo il rimettente il giudice di primo grado, più che rendere un'interpretazione costituzionalmente orientata, arbitrariamente disapplica una norma, quella risultante dal combinato disposto delle disposizioni in questione, il cui senso è univoco: non vi è ragionevolmente alcun elemento da cui possa cogliersi la limitabilità dell'ambito di applicazione della stessa norma ad alcuni piani rispetto che ad altri, a seconda dell'epoca di scadenza.

### 3. *La giurisprudenza costituzionale: l'indennizzo per la reiterazione dei vincoli*

La giurisprudenza costituzionale sembrerebbe avvalorare le considerazioni del Consiglio di Stato.

L'art. 53 d.p.r. 6 marzo 1978, n. 218<sup>[5]</sup> attribuisce all'approvazione dei piani a.s.i. l'effetto di dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza delle opere ivi previste, con sottoposizione delle aree ivi contemplate a evidenti vincoli espropriativi. L'art. 25 della legge 3 gennaio 1978, n. 1<sup>[6]</sup> stabilisce l'efficacia decennale del piano (e quindi dei vincoli in esso contenuti).

La compressione del diritto di proprietà, ravvisabile ove siano imposti vincoli urbanistici limitativi dell'esplorazione delle facoltà del diritto dominicale (in primo luogo, lo *ius aedificandi*), non può essere a tempo indeterminato. Diversamente si va a intaccare il nucleo essenziale della proprietà, svuotandolo di contenuto, e ponendo in essere un'espropriazione sostanziale<sup>[7]</sup>.

La più recente giurisprudenza costituzionale ha riguardato la reiterazione amministrativa dei vincoli scaduti<sup>[8]</sup> (preordinati all'espropriazione o con carattere sostanzialmente espropriativo), ovvero la loro proroga in via legislativa, che non costituisce fenomeno per ciò solo inammissibile dal punto di vista costituzionale, purché la compressione del diritto di proprietà appaia il risultato di un motivato bilanciamento con l'interesse pubblico: tale compressione, però, deve essere compensata con un indennizzo<sup>[9]</sup>.

Le eventuali reiterazioni dei vincoli non possono esser disposte *sine die* o all'infinito: la proroga successiva al periodo tollerabile di durata del vincolo deve contemplare la corresponsione di un indennizzo.

A ciò si aggiunga che l'indennizzo per la reiterazione dei vincoli è ora normativamente previsto dall'art. 39 t.u. espropriazioni e che la giurisprudenza della Corte europea ha riconosciuto il contrasto con la Convenzione dei diritti dell'uomo della disciplina dei vincoli, non solo argomentando che la loro durata senza indennizzo possa dar luogo ad un'espropriazione anomala, ma soprattutto perché il diritto al rispetto dei beni, sancito dall'art. 1 del protocollo I addizionale alla Convenzione, comporta la necessità di chiarezza della disciplina e di certezza circa la sorte dei propri beni, che viene meno quando, per una serie di reiterazioni vincolistiche, l'utilizzo del bene diventi incerto e non prevedibile<sup>[10]</sup>.

### 4. *L'illegittimità delle norme denunciate al vaglio della Consulta:*

#### 4.1. *la mancata previsione di indennizzo*

Il punto di partenza dell'indagine è se l'art. 77 comma 2 l. 10/01, disponendo che la proroga disposta dall'art. 10 comma 9, l. 16/98 va intesa nel senso che i piani "esistenti" sono anche quelli *medio tempore* scaduti, debba ritenersi realmente norma interpretativa, o se l'intento

interpretativo, surrettiziamente dichiarato, celi in realtà un intento innovativamente ampliativo.

Rileggendone il testo, si constata che l'art. 10 comma 9 l. 16/98, si limita a prorogare per tre anni la durata decennale dei piani *esistenti*. Il che potrebbe significare che secondo la prima norma siano stati prorogati i piani ancora non scaduti, secondo principi fissati dalla giurisprudenza civile<sup>[11]</sup> e amministrativa<sup>[12]</sup>. L'art. 77 comma 2 l. 10/01, nel dare l'interpretazione autentica dell'art. 10 comma 9, ha esteso l'applicabilità di questo ai piani già scaduti, senza ulteriori specificazioni.

Quale che sia l'ambito di applicabilità dell'art. 10 comma 9, l. 16/98 (se interpretato secondo i principi giurisprudenziali, applicabile solo ai piani non scaduti, oppure, alla luce dell'art. 77, applicabile anche ai piani scaduti) la prima norma sarebbe già di per sé in contrasto con l'art. 42, terzo comma, Cost., perché non prevede l'indennizzo per la durata prorogata oltre il periodo iniziale (decennale) di franchigia, entro il quale il vincolo è tollerabile secondo Corte cost. 179/99<sup>[13]</sup>, tuttavia non resterebbero soddisfatti i parametri della ragionevolezza, della buona amministrazione, dell'eguaglianza sostanziale, perché i vincoli così prorogati diverrebbero indennizzabili mercé la pronuncia di incostituzionalità, ma sarebbero comunque efficaci<sup>[14]</sup>.

Va detto però che, come la Corte costituzionale non manca di evidenziare nella pronuncia in commento, la regola dell'indennizzabilità dei vincoli espropriativi reiterati è ormai un principio consolidato nell'ordinamento, a partire dalla sentenza 179/99, e poi in via legislativa, con l'art. 39 t.u. espropriazioni, entrato in vigore il 1 luglio 2003. In proposito va ricordato che con ordinanza 25 luglio 2002, n.397<sup>[15]</sup>, la Corte ha dichiarato infondata la questione di legittimità di norme della regione Friuli (artt. 36, comma 1, 37, 38 e 39 della legge 19 novembre 1991, n. 52) che consentono all'amministrazione la reiterazione di vincoli urbanistici scaduti, preordinati alla espropriazione o che comportino l'inedificabilità, senza la previsione di un indennizzo secondo modalità legislativamente previste. Ha ritenuto la Corte che in assenza di una normativa regionale sulla reiterazione dei vincoli o sulla possibilità di indennizzo, il giudice dovrebbe applicare i principi della disciplina statale in materia, anche con riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 179 del 1999.

E' vero che successivamente, con la ricordata sentenza n. 148/03, la Corte ha espressamente dichiarato l'incostituzionalità di norme regionali<sup>[16]</sup> ma in quell'occasione ha osservato che *“il tenore delle disposizioni denunciate non consente di applicare direttamente i principi già esistenti nell'ordinamento e di fare riferimento al quadro normativo delle leggi statali in materia di proroga di vincoli urbanistici espropriativi ed indennizzabilità, come risultanti dalla sentenza di questa Corte n. 179 del 1999, anche indipendentemente dalla entrata in vigore dell'intervento legislativo statale contenuto nel citato t.u. sulle espropriazioni”*<sup>[17]</sup>.

La formulazione letterale dell'art. 10, comma 9, l. reg. Campania del 13 agosto 1998, n. 16, al cui scrutinio di costituzionalità è chiamata questa volta la Corte, nell'interpretazione datane dall'art. 77, comma 2, l. reg. Campania del 11 agosto 2001, n. 10 (che estende la proroga anche ai piani già scaduti) sembra molto più simile alle norme del Friuli che a quelle della Puglia, e dunque ad essa sembra applicabile il principio, immanente all'ordinamento, per cui, nel caso di proroga di vincolo espropriativo, è da intendere che la stessa debba essere indennizzata<sup>[18]</sup>.

Non vi sarebbe dunque violazione dell'art. 42 Cost., per il solo fatto della mancata previsione di indennizzo per la reiterazione del vincolo, in quanto la norma sarebbe da intendersi implicitamente integrabile con un principio generale dell'ordinamento.

Della legittimità degli atti di reiterazione dei vincoli che non contengano la previsione di

indennizzo, si è ripetutamente interessata la giurisprudenza amministrativa pervenendo a soluzioni non sempre univoche.

Se, infatti, un orientamento abbastanza consolidato propende per l'annullabilità *tout court*, alla luce della sentenza della corte costituzionale n. 179 del 20 maggio 1999, ad es. della delibera di adozione di una variante generale al piano regolatore che non contenga la previsione di indennizzo in favore dei proprietari incisi da vincoli di inedificabilità assoluta propedeutici alla realizzazione di opere pubbliche, reiterati con la stessa variante<sup>[19]</sup>, non sono mancate pronunce di segno contrario che sembrano propendere per l'integrabilità dell'atto il quale contenga la previsione solo generica dell'indennizzo, pur senza quantificazione, a condizione che riporti i criteri generali in base ai quali procedere alla liquidazione degli importi da corrispondere<sup>[20]</sup>.

#### *ragionevolezza della proroga di vincoli scaduti*

L'indagine del Giudice delle leggi si sposta allora sugli altri profili di contrasto denunciati, ovvero alla verifica se l'art. 10 l. reg. 16/98, come interpretato dal 77 l. 10/01, o se l'art. 77 come innovativo dell'art. 10, nella parte in cui fanno rivivere vincoli già scaduti, anche da tempo considerevole, rappresentino violazione degli artt. 3 e 97 Cost., oltre che dello stesso art. 42, poiché l'indennizzabilità non può comunque giustificare l'indeterminatezza del vincolo, anche alla luce delle esigenze di certezza che emergono dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Il Consiglio di Stato rimettente qualifica l'intervento legislativo regionale in questione, come legge-provvedimento, che non ne impedisce la sindacabilità per la mancanza di qualsiasi elemento che dimostri la sussistenza a monte dell'effettivo svolgimento di una puntuale procedura di valutazione degli interessi pubblici e privati in gioco, in relazione alla necessità ed all'attualità da parte della pubblica amministrazione di disporre della proprietà privata per realizzare un progetto di interesse generale, difettando altresì della conseguente adeguata motivazione, nonché la previsione di indennizzo per l'ulteriore compressione delle facoltà di godimento del diritto di proprietà.

S'impone dunque una ricognizione sulla tematica delle leggi-provvedimento e sulle garanzie costituzionali che assistono il privato i cui interessi vi siano coinvolti.

#### *5. Il controllo di ragionevolezza sulle leggi-provvedimento*

E' nota la complessità del problema delle leggi-provvedimento, riguardo ai presupposti per la loro ravvisabilità, la loro ammissibilità e l'incidenza del sindacato di legittimità costituzionale.

In estrema sintesi, l'applicabilità dei principi del giusto procedimento alle leggi in sostituzione di singoli provvedimenti amministrativi, preconizzata dalla meno recente giurisprudenza costituzionale<sup>[21]</sup> con un'enfasi che all'epoca sembrava presagire ben più ampi scenari<sup>[22]</sup>, è stata negli anni successivi ridimensionata dalla Corte.

E' il valore che l'atto assume, non il suo contenuto, a dettare il regime delle impugnative, sicché la legge formale è assoggettata al solo sindacato previsto dall'art. 134 Cost., che è quello di legittimità costituzionale: per questo si è escluso che la legge, in particolare quella regionale, possa essere impugnata per violazione dell'art. 113 Cost., ovvero nella parte in cui se ne rende impossibile l'impugnazione per gli stessi motivi per cui si potrebbe impugnare l'atto amministrativo, in particolare per l'assenza della partecipazione dell'interessato all'approvazione dell'atto amministrativo<sup>[23]</sup> o per violazione del diritto di difesa in giudizio

[24]

L'atteggiamento restrittivo della Corte costituzionale ha determinato vivaci reazioni, prospettandosi che tale tipologia di atti legislativi violerebbe i principi di buon andamento e imparzialità, ove la situazione su cui la legge è intervenuta necessiti della valutazione di più fatti ed interessi<sup>[25]</sup>, di modo da desumersene l'ammissibilità solo nei casi di contenuto vincolato o a bassa discrezionalità<sup>[26]</sup>. Per i provvedimenti concreti vi sarebbe riserva di amministrazione<sup>[27]</sup>, alla luce del principio di separazione dei poteri e del giusto procedimento<sup>[28]</sup>.

Ma tali tentativi sono naufragati di fronte alla giurisprudenza del giudice delle leggi, che ha sempre negato l'esistenza di un ambito riservato all'amministrazione e di un corrispondente divieto generale di leggi-provvedimento in quanto tali<sup>[29]</sup>, sembrando necessario prendere atto che le leggi-provvedimento rappresentano un fenomeno ineluttabile, essendo intimamente collegato ai caratteri strutturali degli odierni Stati pluriclasse ad alta propensione interventistica<sup>[30]</sup>.

Riguardo al principio di buon andamento della pubblica amministrazione, esso non può essere invocato se non quando si assuma l'arbitrarietà o la manifesta irragionevolezza della disciplina impugnata, per cui il richiamo, sotto questo profilo, all'art. 97 Cost., implica necessariamente lo svolgimento di un giudizio di ragionevolezza sulla legge censurata.

L'atteggiamento è stato dunque quello di valorizzare il sindacato di ragionevolezza<sup>[31]</sup>, con la precisazione che esso è più stretto e penetrante in confronto a quello praticato per le leggi generali e astratte, con stretto collegamento con le specifiche peculiarità del caso<sup>[32]</sup> onde evitare il pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare e derogatorio<sup>[33]</sup>. I parametri usati dalla Corte per lo "scrutinio stretto" hanno riguardato principalmente l'adeguatezza dell'intervento "singolare" ai mezzi e fini legislativi, la sua coerenza e non arbitrarietà, oltre che le ragioni stesse che ne giustificano il ricorso<sup>[34]</sup>.

Non sempre, però, tale scrutinio si è rivelato effettivamente "stretto"<sup>[35]</sup> essendosi, in pratica, limitato il controllo alla palese irragionevolezza e arbitrarietà delle scelte compiute dal legislatore<sup>[36]</sup> senza spingersi fino a considerare la consistenza degli elementi di fatto posti a base della scelta medesima<sup>[37]</sup> sicché non può essere assimilato al sindacato del giudice amministrativo sull'eccesso di potere e alla verifica rigorosa delle motivazioni della legge-provvedimento<sup>[38]</sup>.

Il controllo di ragionevolezza, però, dovrebbe essere tale da recuperare le garanzie giurisdizionali eventualmente perdute in sede di giurisdizione amministrativa.

Del resto la stessa giurisprudenza costituzionale fin qui richiamata non ritiene precluso il ricorso alla legge formale per l'emissione di provvedimenti in ambito regionale, non risultando di ostacolo a ciò l'art. 97 Cost. e non sussistendo, nemmeno per effetto di altre disposizioni costituzionali, un divieto di adozione di leggi a contenuto particolare e concreto<sup>[39]</sup>: in tal senso viene rettificato l'originario orientamento del giudice costituzionale, che con la sentenza 13/62 sembrava aver accolto il principio del giusto procedimento come limite alla legislazione regionale.

Una via per dare maggiore effettività alla tutela giurisdizionale è stata quella di enfatizzare la possibile impugnazione degli atti applicativi delle leggi provvedimento<sup>[40]</sup> o di atti

amministrativi preparatori al provvedimento legislativo che li ha approvati<sup>[41]</sup>.

### *5.1. Leggi-provvedimento e piani urbanistici*

In materia urbanistica, le leggi-provvedimento sono state sovente adottate per l'approvazione di piani regolatori. La tematica dell'ammissibilità di legge in luogo di provvedimento, e dell'intensità del sindacato della Corte costituzionale riguardo alla ragionevolezza del provvedimento, cede il passo alla preoccupazione per i diritti proprietari dei cittadini privati coinvolti e alla ricerca delle garanzie partecipative degli stessi.

In una pronuncia riguardante la legge provinciale di Trento di approvazione del piano urbanistico provinciale (consentito dalle norme di attuazione dello Statuto provinciale, che costituiscono, com'è noto, fonte normativa statale)<sup>[42]</sup> la Corte costituzionale precisa che il principio del giusto procedimento in materia espropriativa, avente copertura costituzionale grazie all'art. 42, terzo comma, della costituzione, era nell'ipotesi rispettato, per le possibilità dei privati di formulare "osservazioni nel pubblico interesse" sul progetto di piano redatto dalla giunta provinciale; inoltre, ciò non comporta che gli interessati siano messi in grado di far valere le proprie ragioni e di esperire gli opportuni rimedi in ogni momento del complessivo intervento pubblico diretto a limitare il pieno godimento della proprietà privata, dovendosi dire, piuttosto, che quella garanzia è richiesta soltanto in relazione ai procedimenti comportanti vincoli o limiti per i privati. Queste condizioni, secondo la Consulta, sono risultate comunque osservate dalle disposizioni sottoposte al suo scrutinio dato che, nel sistema urbanistico della Provincia di Trento, il piano provinciale funge da piano territoriale di coordinamento (art. 6, legge prov. n. 2 del 1964), e, come tale, è di norma diretto a porre vincoli soltanto nei confronti delle amministrazioni che debbono adottare, con atti amministrativi, gli strumenti urbanistici a valle, dai quali scaturiranno i vincoli per i privati<sup>[43]</sup>.

Non è risultato pertanto irragionevole che le disposizioni della legge provinciale prevedano che un piano, quale espressione più elevata dell'indirizzo urbanistico della Provincia, debba esser approvato con legge, vale a dire con l'atto che esprime la suprema volontà politica dell'organo direttamente rappresentativo della popolazione provinciale. Tesi avvalorata dalla considerazione che i privati conservano intatta la possibilità di tutelare i propri diritti di fronte a eventuali lesioni prodotte dagli strumenti urbanistici sottordinati al piano provinciale, i quali, come si è prima accennato, sono tutti approvati con atti amministrativi.

Sotto questo profilo, la sentenza è criticata da attenta dottrina<sup>[44]</sup> la quale osserva che il piano regionale non è piano di sole direttive, ma contiene prescrizioni immediatamente vincolanti per la proprietà privata. Secondo l'autore, invece, un rigoroso sindacato sull'eccesso di potere legislativo sembrerebbe richiedere non solo l'accertamento dell'effettiva sussistenza di uno scopo razionale ma anche una positiva valutazione della congruità e necessità del mezzo usato rispetto al fine perseguito: il che in genere dovrebbe essere escluso per l'approvazione dei piani urbanistici regionali, non rivestendo il carattere dell'eccezionalità che solo giustifica la legge in luogo di provvedimento.

La possibilità dell'approvazione con legge del piano territoriale di coordinamento è, tuttavia, storicamente ammessa<sup>[45]</sup> dal Giudice delle leggi sulla considerazione che il privato coinvolto può far valere i propri interessi davanti al giudice amministrativo impugnando l'atto di adozione essendo la legge solo strumento di approvazione di un piano già formato.

### *6. La svolta della Corte: la proroga legislativa dei piani a.s.i. è contraria a costituzione in quanto provvedimento sostanzialmente amministrativo adottato senza motivazione e*

*senza le necessarie garanzie procedurali*

La pronuncia in commento rappresenta indubbiamente una novità rispetto alla giurisprudenza costituzionale fin qui tratteggiata.

Si tratta di un tema, quello della reiterazione dei vincoli espropriativi al di fuori delle garanzie procedurali, che deve aver toccato particolarmente la sensibilità della Corte in questo momento storico, tanto da aver consigliato di porre in secondo piano e ritenere superabili possibili profili di inammissibilità della questione che pur sembrano emergere dalla narrativa della sentenza.

A ben vedere il rimettente denuncia genericamente l'art. 10 comma 9 l. 16/98 e l'art. 77 comma 2 l. 10/01, prendendo atto che il primo è autenticamente interpretato dal secondo, ma non denuncia il "combinato disposto" nell'associazione delle due disposizioni.

Eppure, nella dimostrazione dell'irragionevolezza dell'intervento legislativo, deduce che utilizzando in modo distorto lo strumento dell'interpretazione autentica di una propria precedente norma legislativa, il legislatore regionale, con disposizione innovativa (e non meramente interpretativa), ha sostanzialmente "riadottato" un precedente atto amministrativo, che aveva definitivamente esaurito il suo periodo di efficacia ed era quindi del tutto incapace di produrre propri effetti giuridici, conferendogli retroattivamente una nuova efficacia attraverso una *fictio iuris* e al di fuori delle norme procedurali che ne disciplinavano l'emanazione e dunque in patente violazione dell'articolo 97 Cost..

La possibile contraddizione che emerge dalla prospettazione complessiva delle ragioni d'incostituzionalità delle due norme sembra tuttavia essere superata dalla Corte sul convincimento che spetta al giudice delle leggi individuare – al di là del tenore letterale dell'ordinanza di rimessione – quali sono le norme su cui convergono i dubbi di incostituzionalità del giudice *a quo* <sup>[46]</sup>.

Sembra emergere, dalla lunga narrativa della sentenza, anche un problema di rilevanza della questione di legittimità costituzionale, per essere intervenuti i decreti di occupazione dopo la scadenza della proroga triennale <sup>[47]</sup>. In altri termini pare di capire che i decreti di occupazione fossero illegittimi, in quanto intervenuti in assenza di dichiarazione di pubblica utilità, indipendentemente dalla eventuale dichiarazione d'incostituzionalità delle norme che hanno disposto le proroghe del piano a.s.i., che equivale a dichiarazione di pubblica utilità, ad eccezione della fattispecie rappresentata nell'ordinanza di rimessione n. 256 <sup>[48]</sup>.

Resta il fatto che la Corte ha ritenuto superabili i dubbi evidenziati ed è scesa all'esame del merito della conformità a costituzione delle norme denunciate, con l'evidente intento di porre dei paletti al dilagare della pratica, ormai generalizzata a livello regionale, della adozione di atti sostanzialmente amministrativi – quelli appunto relativi all'adozione dei piani a.s.i. con implicita imposizione di vincoli preordinati all'esproprio <sup>[49]</sup> – con un provvedimento formalmente legislativo e, pertanto, affrancandosi dall'onere della motivazione e dalla partecipazione procedimentale da garantire ai privati proprietari coinvolti.

La pronuncia non manca di evidenziare come non sia revocabile in dubbio la riconoscibilità nei piani a.s.i. di vincoli espropriativi, quindi soggetti alle regole su indennizzo e durata, dato che per definizione lo sviluppo industriale commesso ai consorzi non può che avvenire previa

espropriazione generalizzata <sup>[50]</sup>. Tuttavia, sul punto, la Corte sembra spingere sull'acceleratore e prendere le distanze dal precedente orientamento postulando innovativamente l'implicita indennizzabilità in caso di reiterazione dei vincoli, in forza di un principio ormai immanente all'ordinamento, così bypassando le necessarie declaratorie di incostituzionalità che hanno caratterizzato la precedente giurisprudenza costituzionale.

Ma la vera novità della pronuncia è l'essersi interessata della legge-provvedimento di proroga

– *rectius*: reviviscenza – dei piani a.s.i. sotto il profilo della irragionevolezza, dichiarandone l'incostituzionalità nella misura in cui il provvedimento legislativo si impone nel mondo giuridico quale strumento per adottare surrettiziamente atti amministrativi al di fuori delle garanzie procedurali e motivazionali.

Alla luce della problematica sulle leggi-provvedimento osserva la Corte che se da un lato la proroga di vincoli ancora in corso, attraverso un provvedimento generale (l'art. 10, comma 9, l. reg. 16/98), connesso ad un intervento normativo che regola l'intera materia dei consorzi a.s.i. ai fini dell'incremento e dello sviluppo delle iniziative industriali nel territorio regionale, appare giustificata<sup>[51]</sup>, a conclusioni diverse conduce la constatazione dell'intento di far rivivere, secondo l'*interpretazione autentica* contenuta nell'art. 77 comma 2 l. reg. 10/01, vincoli ormai scaduti, indipendentemente dal periodo della loro pregressa efficacia.

La particolare attenzione riservata dalla giurisprudenza costituzionale, pur nell'ammissibilità di provvedimenti legislativi regionali in sostituzione di piani urbanistici – la proroga di piani scaduti altro non è che riadozione di piani – al coinvolgimento in senso vincolistico di interessi proprietari, non consente di esercitare positivamente il riscontro di ragionevolezza del disposto legislativo, che priva del tutto i privati della facoltà di far valere le proprie ragioni.

Osserva il Giudice delle leggi che il piano a.s.i., pur se tipologicamente assimilabile al piano territoriale di coordinamento, di fatto incide direttamente sulle proprietà interessate, esponendole al procedimento espropriativo cui è prodromica la dichiarazione di pubblica utilità in essi implicita<sup>[52]</sup>. Ne consegue che l'effetto di limitare i diritti dei cittadini, attraverso la reviviscenza dei piani a.s.i., pur nella generalità della previsione, non può prescindere dalla proceduralizzazione di una verifica caso per caso sulla persistente attualità dell'interesse allo sviluppo industriale a distanza di tempi anche considerevoli, sui singoli contesti territoriali, in rapporto all'interesse dei proprietari interessati e che, ove ciò accada, la norma che enuncia una previsione di tal fatta si profila contraria al dettato costituzionale<sup>[53]</sup>.

---

1 A partire dalla decisione Cass., sez. un., 10 giugno 1988, n. 3940, in *Foro it.* 1988, I, 2262, per arrivare al fondamentale arresto giurisprudenziale di Cass., sez. un., 4 marzo 1997, n. 1907, *id.*, 1997, I, 721, la giurisprudenza, rispetto all'istituto dell'occupazione acquisitiva, si è consolidata nel ritenere la valida ed efficace dichiarazione di p.u. "quale suo indefettibile punto di partenza", così come "l'indefettibile punto di arrivo" della fattispecie estintivo-acquisitiva è stato individuato nella realizzazione dell'opera pubblica. Di qui il corollario che, in difetto del presupposto della valida e/o efficace dichiarazione di p.u., viene a mancare qualsiasi collegamento tra un interesse pubblico e l'opera realizzata, che, pur riconducibile ad un soggetto non privato, non attua una potestà pubblica e l'occupazione che ne consegue assume connotati usurpativi. Così Cass. 22 luglio 2004, n. 13666, in *Foro it., Rep.*, 2004, voce *Espropriazione per p.i.*, n. 90: "In tema di espropriazione per pubblica utilità, la dichiarazione di pubblica utilità - in assenza della quale l'occupazione di un immobile da parte della p.a. ha carattere usurpativo - è ravvisabile con riguardo ad opere individuate od individuabili nella loro consistenza, destinazione ed ubicazione, e, pertanto, può essere espressa dalle previsioni di piani strumenti urbanistici, ma solo ove questi contengano le relative indicazioni (nella fattispecie, relativa ad occupazione finalizzata alla realizzazione di un'autostrada, la suprema corte ha escluso che tali indicazioni fossero presenti nella mera inclusione dei terreni, secondo il piano regolatore generale, in un'ampia zona «direzionale urbana» con fissazione di un indice massimo di edificabilità al lordo del trenta per cento da destinarsi ad infrastrutture pubbliche non individuate nella loro consistenza ed ubicazione, trattandosi di previsione generale di tipo conformativo e non già impositiva di vincolo espropriativo)".

[2] Testualmente recita il comma 9 della citata norma: "I piani dei Consorzi hanno efficacia decennale. La validità dei piani esistenti è prorogata per tre anni dalla entrata in vigore della presente legge". L'articolo 77, comma 2, della successiva l.reg. Campania 11 agosto 2001, n. 10, prevede: "L'interpretazione autentica dell'articolo 10, comma 9 della L.R. 13 agosto 1998, n. 16, è la seguente: "La proroga di validità ed efficacia dei Piani regolatori delle Aree e dei Nuclei Industriali di cui all'articolo 10, comma 9, della L.R. 13 agosto 1998, n. 16, è intesa nel senso che la stessa si applica a tutti i Piani esistenti anche se medio tempore scaduti".

[3] Da valutare sulla base di una apposita istruttoria procedimentale da cui emerga la prevalenza dell'interesse pubblico rispetto a quello privato da sacrificare.

[4] Il principio è enunciato concordemente sia dalla giurisprudenza amministrativa che da quella civile. Significativa, per tutte, sul punto, Cons. Stato, sez. IV, 14 maggio 2004, n. 3131, in *Riv. giur. edilizia*, 2004, I, 2053, secondo cui "La decadenza dei vincoli imposti dai piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale previsti dal d.p.r. 6 marzo 1978 n. 218, per i quali l'art. 25 l. 3 gennaio 1978 n. 1 ha stabilito un termine di efficacia decennale, non è di ostacolo alla loro riadozione, in ragione di motivate esigenze di pubblico interesse, previo riesame completo dell'assetto urbanistico dell'area industriale, e neppure alla proroga della loro efficacia, purché quest'ultima sia disposta prima della decadenza". Si veda anche Cass. 8 maggio 2003, n. 6979, in *Riv. giur. edilizia*, 2003, I, 1483: "In tema di espropriazione per pubblica utilità, il principio secondo cui solo la scadenza del termine fissato per l'ultimazione dei lavori comporta l'inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità ha un ambito di operatività limitato alle sole ipotesi di dichiarazione esplicita di pubblica utilità; allorquando, invece, la

dichiarazione di pubblica utilità e di indifferibilità e urgenza sia implicita e consegua per espressa disposizione di legge all'approvazione del progetto dell'opera pubblica, il termine di cui all'art. 1 l. 3 gennaio 1978 n. 1 - secondo cui la dichiarazione di pubblica utilità diviene inefficace se i lavori non iniziano nel triennio successivo all'approvazione del progetto - si sovrappone, in quanto previsto da una legge speciale successiva, a quello previsto in via generale dalla l. 25 giugno 1865 n. 2359; ne consegue che l'inutile decorso del termine triennale per l'inizio dei lavori determina una situazione di carenza di potere che esclude l'utile prosecuzione della procedura ablatoria, travolgendo il provvedimento di occupazione in via d'urgenza eventualmente già emanato; con l'ulteriore conseguenza che l'istituto della proroga del termine, che per il suo carattere generale deve trovare applicazione anche ai termini stabiliti nelle ipotesi di pubblica utilità ex lege, potrà operare solo se la proroga venga disposta prima della scadenza del triennio dall'inizio dei lavori, senza che possa attribuirsi alcun rilievo all'eventuale maggior termine ancora in corso fissato per l'ultimazione dell'opera, che comporta a sua volta l'inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità se i lavori, iniziati tempestivamente, non vengano ultimati nel maggior termine fissato all'atto dell'approvazione del progetto".

[5] Si riporta il testo della norma: "Procedura per le espropriazioni. Le opere occorrenti per l'attuazione delle iniziative di cui agli articoli 50 e 56, sono dichiarate di pubblica utilità, urgenti e indifferibili. Per le espropriazioni si applicano le disposizioni della legge 25 giugno 1865, n. 2359 e successive modificazioni e integrazioni, salvo quanto disposto dai seguenti commi. Su richiesta del consorzio, il prefetto ordina la pubblicazione dell'elenco dei beni da espropriare, predisposto dallo stesso consorzio, in cui è indicato il prezzo offerto per ciascun bene. Decorsi trenta giorni dalla pubblicazione, il prefetto ordina il pagamento o il deposito della somma offerta nei termini di cui al comma successivo e pronuncia l'espropriazione.

L'indennità di espropriazione, in caso di accordo tra le parti, deve essere pagata, e in caso di contestazione deve essere depositata, nel termine di trenta giorni decorrente dalla data di rilascio o di consegna del bene. L'espropriante, per il periodo intercorrente tra la data del rilascio o di consegna e quella del pagamento o del deposito della indennità, è tenuto a corrispondere gli interessi legali sulle somme dovute. L'indennità di espropriazione sarà determinata ai sensi degli articoli 16 e 17 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni e integrazioni. Fermo restando quanto disposto nell'ultimo comma dell'art. 51 e nell'art. 52, nelle aree e nei nuclei di sviluppo industriale il consorzio può promuovere, con le norme previste dal presente articolo, la espropriazione di immobili, oltre che ai fini dell'attrezzatura della zona, anche allo scopo di rivenderli o cederli in locazione per l'impianto di nuovi stabilimenti industriali e di pertinenze connesse, salvo il diritto degli espropriati alla restituzione, qualora gli immobili non siano utilizzati per lo scopo prestabilito entro 5 anni dal decreto di esproprio.

Ai sensi degli articoli 65 e 106 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, le disposizioni di cui al presente articolo si applicano altresì -- fino all'emanazione di apposite norme regionali per le modalità di esercizio delle funzioni trasferite o delegate sulla materia - alle espropriazioni riguardanti interventi non finanziati dalla Cassa, nonché alle espropriazioni previste al secondo e terzo comma dell'art. 49".

[6] Si riporta il testo della norma: "Efficacia dei piani regolatori delle aree e nuclei di sviluppo industriale. Agli effetti del primo ed ultimo comma dell'art. 147 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1967, n. 1523, i vincoli di destinazione previsti dai piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale hanno efficacia per la durata di dieci anni a decorrere dalla data del decreto di approvazione. I piani la cui data di approvazione risalga ad oltre un decennio hanno efficacia fino ad un triennio dalla data di entrata in vigore della presente legge; quelli approvati da meno di un decennio conservano efficacia per un decennio e comunque per un periodo non inferiore al triennio dalla predetta data".

[7] Proprio in tema di vincoli posti dai piani a.s.i. previsti dagli artt. 146-147 del previgente t.u. leggi Mezzogiorno, la Corte costituzionale ne dichiarò l'incostituzionalità nella parte in cui dette norme, senza prevedere un indennizzo, consentivano che vincoli di destinazione preordinati all'espropriazione fossero imposti sui beni di proprietà privata dai piani regolatori delle aree dei nuclei di sviluppo industriale, senza prefissione di un termine di durata. Secondo Corte cost. 29 dicembre 1976, n. 260, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org) "E' illegittimo - per contrasto con l'art. 42, terzo comma, Cost., l'art. 147, primo ed ultimo comma, del testo unico delle leggi sul Mezzogiorno, approvato con d.P.R. 30 giugno 1967, n. 1523, nella parte in cui dette norme, senza prevedere un indennizzo, consentono che vincoli di destinazione preordinati all'espropriazione siano imposti sui beni di proprietà privata dai piani regolatori delle aree dei nuclei di sviluppo industriale, disciplinati dagli articoli 146 e 147 dello stesso testo unico, senza prefissione di un termine di durata".

[8] Si legga Corte cost. 20 maggio 1999, n. 179 in *Foro it.*, 1999, I, 1705, con nota di BENINI nonché in *Corriere giur.*, 1999, 830, con nota di CARBONE, GIOIA secondo cui "È incostituzionale il combinato disposto degli art. 7 n. 2, 3 e 4, e 40 l. 17 agosto 1942 n. 1150 e dell'art. 2, 1° comma, l. 19 novembre 1968 n. 1187, nella parte in cui consente all'amministrazione di reiterare i vincoli urbanistici scaduti, preordinati all'espropriazione o che comportino l'inedificabilità, senza previsione di indennizzo". Sul tema altresì Corte cost. 18 dicembre 2001, n. 411, in *Foro it.*, 2002, I, 2252, con nota di CAMPA: "È incostituzionale l'art. 52, 1° comma, d.p.r. 6 marzo 1978 n. 218, nella parte in cui consente all'amministrazione la reiterazione, oltre il termine decennale di efficacia legislativamente previsto, dei vincoli di destinazione preordinati all'esproprio, previsti dai piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale, senza previsione di indennizzo".

[9] Per tutte Corte cost. 9 maggio 2003, n. 148, in *Dir. e giustizia*, 2003, fasc. 21, 13, con nota di ALESIO: "È incostituzionale il combinato disposto dell'art. 37, 5° comma, l.reg. Puglia 31 maggio 1980 n. 56, e dell'art. 17, 2° comma, l.reg. Puglia 27 luglio 2001 n. 20, nella parte in cui impongono l'obbligo di osservanza delle prescrizioni degli strumenti urbanistici esecutivi, pur dopo la scadenza degli stessi, senza previsione di durata e di indennizzo".

[10] Corte europea dei diritti dell'uomo, 15 luglio 2004, (Scordino), in *Foro it.*, 2005, IV, 73, con nota di BENINI: "Sussiste violazione dell'art. 1 del protocollo n. 1 alla convenzione europea dei diritti dell'uomo, concernente la tutela del diritto al rispetto dei propri beni, riguardo all'assoggettamento di fondi alle previsioni vincolistiche degli strumenti urbanistici, più volte decadute e reiterate, e con applicazione del regime di salvaguardia, in assenza di qualsiasi indennizzo, attesa l'assoluta situazione d'incertezza sulla sorte dei propri beni, e il divieto di costruire, perdurati trentaquattro anni".

[11] Secondo Cass. 8 maggio 2003, n. 6979, in *Riv. giur. edilizia*, 2003, I, 1483, "In tema di espropriazione per pubblica utilità, il principio secondo cui solo la scadenza del termine fissato per l'ultimazione dei lavori comporta l'inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità ha un ambito di operatività limitato alle sole ipotesi di dichiarazione esplicita di pubblica utilità; allorché, invece, la dichiarazione di pubblica utilità e di indifferibilità e urgenza sia implicita e consegua per espressa disposizione di legge all'approvazione del progetto dell'opera pubblica, il termine di cui all'art. 1 l. 3 gennaio 1978 n. 1 - secondo cui la dichiarazione di pubblica utilità diviene inefficace se i lavori non iniziano nel triennio successivo all'approvazione del progetto - si sovrappone, in quanto previsto da una legge speciale successiva, a quello previsto in via generale dalla l. 25 giugno 1865 n. 2359; ne consegue che l'inutile decorso del termine triennale per l'inizio dei lavori determina una situazione di carenza di potere che esclude l'utile prosecuzione della procedura ablatoria, travolgendo il provvedimento di occupazione in via d'urgenza eventualmente già emanato; con l'ulteriore conseguenza che l'istituto della proroga del termine, che per il suo carattere generale deve trovare applicazione anche ai termini stabiliti nelle ipotesi di pubblica utilità ex lege, potrà operare solo se la proroga venga disposta prima della scadenza del triennio dall'inizio dei lavori, senza che possa attribuirsi alcun rilievo all'eventuale maggior termine ancora in corso fissato per l'ultimazione dell'opera, che comporta a sua volta l'inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità se i lavori, iniziati tempestivamente, non vengano ultimati nel maggior termine fissato all'atto dell'approvazione del progetto".

[12] Cons. Stato, sez. IV, 21 giugno 2001, n. 3349, in *Riv. giur. edilizia*, 2001, I, 935: "Le opere comprese nei piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale previsti dal d.p.r. 218/78 sono considerate di pubblica utilità, urgenti ed indifferibili, per effetto dell'art. 53 dello stesso d.p.r., con la conseguenza che i terreni compresi nei predetti piani sono oggetto di vincolo preordinato all'espropriazione, peraltro limitatamente al periodo di dieci anni, ex art. 25 l. 1/78, salvo la possibilità di una riadozione del vincolo in ragione di motivate esigenze di pubblico interesse o di una proroga dell'efficacia dei piani anzidetti, in presenza di una specifica autorizzazione legislativa, che deve essere

comunque antecedente alla scadenza del piano regolatore originario”.

[13] Ma non lo sarebbe già di per sé secondo la Corte europea in sentenza Scordino cit.

[14] Sovviene la sentenza n. 148/03 cit. della Corte costituzionale che, a proposito di una proroga legislativa dei vincoli scaduti per effetto di una legge reg. Puglia, ritiene si dover dichiarare “l’illegittimità costituzionale non dell’intero complesso normativo denunciato, che consente la prorogazione dei vincoli derivanti dalle previsioni degli strumenti esecutivi, ma solo in quanto, per la generale indicazione di persistente ulteriore efficacia dell’obbligo di osservare le previsioni non attuate dello strumento di pianificazione urbanistica, si riferisce anche a vincoli scaduti preordinati all’espropriazione o sostanzialmente espropriativi senza previsione di durata e di indennizzo”.

[15] In *Foro it., Rep.*, 2003, voce *Friuli-Venezia Giulia* [3140], n. 8

[16] Si tratta dell’art. 37, quinto comma, l. reg. Puglia 31 maggio 1980 n. 56, e dell’art. 17, comma 2, l. reg. Puglia 27 luglio 2001 n. 20.

[17] L’art. 37 quinto co. l. reg. 56/80 letteralmente statuiva: “Decorsi i termini stabiliti per l’attuazione dei Piani esecutivi di cui ai precedenti commi, rimane efficace, per la parte non attuata, l’obbligo di osservare le previsioni dello strumento esecutivo mentre, ai fini espropriativi, decadono gli effetti della pubblica utilità delle opere previste”. L’art. 17 secondo co. l. reg. 20/01 letteralmente statuiva: “I P.U.E. sono attuati in un tempo non maggiore di dieci anni, salvo specifiche disposizioni di leggi statali. Decorsi i termini stabiliti per l’attuazione rimane efficace, per la parte di P.U.E. non attuata, l’obbligo di osservarne le previsioni mentre, ai fini espropriativi, decadono gli effetti della pubblica utilità delle opere previste”.

[18] Tanto più che, come sottolinea la Corte, al momento in cui il consiglio di Stato ha sollevato la questione, la regione Campania, con l. reg. n. 16/04, *Norme sul governo del territorio* (art. 38) aveva recepito il principio nel proprio ordinamento urbanistico, rinviando, per la qualificazione dell’indennizzo, al t.u. espropriazioni.

[19] In tal senso Cons. Stato, 06 febbraio 2002, n. 664, in *Appalti urbanistica edilizia*, 2002, 375. Dello stesso avviso Cons. Stato, 26 settembre 2001, n. 5047, in *Foro amm.*, 2001, 2335: “La reiterazione del vincolo urbanistico preordinato all’espropriazione di un bene individuato, propria della potestà pianificatrice, incontra il limite della proprietà; ciò importa che la reiterazione del vincolo di natura espropriativa non debba tradursi in un vincolo a tempo indeterminato senza previsione di un indennizzo”. Anche Cons. Stato, 22 maggio 2000, n. 2934, in *Giur. it.*, 2001, 159, con nota di RAPELLI: “È illegittimo, nella parte in cui omette la previsione dell’indennizzo, il provvedimento amministrativo che disponga la reiterazione di vincoli diretti all’espropriazione o di inedificabilità scaduti gravanti su aree destinate a servizi pubblici o servizi tecnologici”. T.r.g.a. Trentino-Alto Adige, sede Trento, 09 maggio 2003, n. 172, in *Trib. amm. reg.*, 2003, I, 1329: “Ai sensi dell’art. 40 l. 17 agosto 1942 n. 1150 e dell’art. 67 l. prov. Trento 5 settembre 1991 n. 22, è illegittimo il piano regolatore generale che ometta la previsione dell’indennizzo ed i relativi criteri di quantificazione per i vincoli sostanzialmente espropriativi nell’ipotesi di loro reiterazione oltre il termine decennale previsto dalla legge provinciale, indipendentemente dalla circostanza che i vincoli precedenti di eguale contenuto siano o meno scaduti”. T.a.r. Veneto, 15 aprile 2002, n. 1359, *ivi*, 2002, I, 1917: “È illegittimo il provvedimento comunale che, senza la previsione di un indennizzo, dispone la reiterazione dei vincoli urbanistici preordinati all’espropriazione decaduti per il superamento del termine quinquennale stabilito dall’art. 2 l. 19 novembre 1968 n. 1187”. T.a.r. Liguria, 01 febbraio 2001, n. 89, in *Giur. it.*, 2001, 1278: “La sentenza della corte costituzionale 20 maggio 1999 n. 179 (che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo il combinato disposto degli art. 7 n. 2, 3 e 4 e 40 l. 17 agosto 1942 n. 1150 e 2, 1° comma, l. 19 novembre 1968 n. 1187, nella parte in cui consente all’amministrazione di reiterare i vincoli urbanistici scaduti, preordinati all’espropriazione o che comportino l’inedificabilità, senza la previsione di indennizzo) ha mutato radicalmente i rapporti giuridici tra amministrazione e cittadino, tanto da imporre, al soggetto pubblico procedente, di prevedere, all’atto della reiterazione del vincolo la quantificazione dell’indennizzo riconosciuto”.

[20] In tal senso T.a.r. Abruzzo, sez. Pescara, 08 aprile 2004, n. 374, in *P.Q.M.*, 2004, I, 111: “Il provvedimento col quale il Comune dispone la reiterazione dei vincoli urbanistici preordinati all’espropriazione decaduti per superamento del quinquennio ai sensi dell’art. 2 l. 19 novembre 1968 n. 1187, necessita della previsione solo generica di indennizzo e non anche della specifica quantificazione delle spese occorrenti per l’espropriazione e dei possibili mezzi di copertura; purtuttavia l’Amministrazione, anche se non è obbligata ad indicare direttamente negli atti di pianificazione generale il “quantum” dell’indennizzo previsto per ciascun proprietario, deve precisare - quale requisito di legittimità del provvedimento - anche i criteri generali in base ai quali procederà alla liquidazione degli importi da corrispondere, in modo da consentire la sollecita liquidazione di quanto dovuto”.

[21] Corte cost. 2 marzo 1962, n.13, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

[22] In dottrina, si legga in proposito M. CECCHINI, *Legge-provvedimento e tutela giurisdizionale “attenuata”*, in *Cons. Stato*, 2004, I, 2148 ss.

[23] Corte cost., 21 marzo 1989, n. 143, in *Foro it., Rep.*, 1991, voce *Trentino-Alto Adige* [6780], n. 77: “È infondata la questione di legittimità costituzionale degli art. 21, d.p.r. 22 marzo 1974, n. 381 e 14, l. prov. Trento 2 marzo 1964, n. 2, nella parte in cui prevedono che il piano urbanistico provinciale di Trento sia approvato con legge provinciale, anziché con atto amministrativo, in riferimento agli art. 3, 1° comma, e 113 cost.”.

[24] Corte cost. 2 marzo 1962, n.13 cit..

[25] In tal senso R. DICKMANN, *La legge in luogo di provvedimento*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, 917.

[26] G. MANFREDI, *Leggi provvedimento, forma di stato, riserva di amministrazione*, in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2003, 1290 che nel nuovo ordinamento costituzionale configurato dalla riforma del tit. V, giacché l’ammissibilità di leggi-provvedimento di Stato e Regioni nell’ambito delle funzioni amministrative attribuite alle autonomie locali, finirebbe per svuotare di significato l’art. 118 Cost..

[27] A. FRANCO, *Leggi provvedimento, principi generali dell’ordinamento, principio del giusto procedimento*, in *Giur. cost.*, 1989, II, 1041.

28 Osserva G. MANFREDI, *Leggi provvedimento*, cit., che nel nuovo ordinamento costituzionale configurato dalla riforma del tit. V, l’ammissibilità di leggi-provvedimento di Stato e Regioni nell’ambito delle funzioni amministrative attribuite alle autonomie locali, finirebbe per svuotare di significato l’art. 118 Cost..

[29] Significative, in tal senso, Corte cost., 15 luglio 1991, n. 346, in *Giur. costit.*, 1991, 2773, con nota di SORRENTINO; Corte cost., 24 febbraio 1995, n. 63, *ivi*, 1995, 534; Corte cost., 21 luglio 1995, n. 347, *ivi*, 1995, 2608.

[30] F. SALVIA, *Giusto procedimento e leggi provvedimento regionali*, in *Regioni*, 1990, 1106.

[31] Tra le altre Corte cost., 3 giugno 1998, n. 211, in *Foro it.*, 1998, I, 2049.

[32] Corte cost., 30 marzo 1995, n. 94 in *Foro it.*, 1995, I, 1081, con note di CERRI, ROMBOLI, ANGIOLINI; Corte cost., 29 maggio 1997, n. 153, in *Giur. it.*, 1997, I, 524, con nota di FRONTONI.

[33] Corte cost., 10 gennaio 1997, n. 2, in *Foro it.*, 1997, I, 368.

[34] Corte cost. 24 febbraio 1965, n.63 cit..

[35] In tal senso P. FALLETTA, *Leggi provvedimento e tutela giurisdizionale*, in *Giur. cost.*, 2002, 4439.

[36] Secondo Corte cost. 29 ottobre 2002, n. 429, in *Foro it.*, 2003, I, 387, con nota di CERRI, “*La legge censurata ha assunto i caratteri di legge-provvedimento, la cui adozione, di per sé non inammissibile, va tuttavia esaminata nell’ambito di uno scrutinio stretto di costituzionalità essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore regionale; scrutinio che, come si è detto, nella specie è positivo anche per quanto riguarda l’ipotizzato contrasto con un’asserita riserva costituzionale di amministrazione in favore della giunta regionale, dal momento che tale riserva non appare configurabile alla luce della giurisprudenza della corte*”.

[37] Così Corte cost. 21 luglio 1995, n.347 cit..

[38] E’ l’opinione di A. PORPORATO, *Sindacato di legittimità costituzionale sulle leggi-provvedimento: il controllo «stretto» di ragionevolezza*, in *Giust. civ.*, 2005, I, 539; del medesimo avviso C. PINELLI, *In tema di scrutinio stretto sulle leggi-provvedimento*, in *Giur. cost.*, 2002, 3235. Per un auspicio in tal senso si pronunciano invece F. DELFINO, *Approvazione con legge di piani urbanistici e tutela giurisdizionale del cittadino*, in *Foro amm.*, 1990, 2487 e A. FRANCO, *Leggi provvedimento, principi generali dell’ordinamento, principio del giusto procedimento*, in *Giur. cost.*, 1989, II, 1041.

[39] Corte cost. 21 luglio 1995, n. 347, cit..

[40] Corte cost. 29 ottobre 2002, n. 429, cit..

[41] Corte cost., 11 giugno 1999, n. 225, in *Foro it.*, 2000, I, 370, con nota di FACCON.

[42] Corte cost., 21 marzo 1989, n. 143 cit..

[43] Corte cost., 29 dicembre 1988, n. 1164, in *Cons. Stato*, 1988, II, 2325: “*Nel sistema urbanistico della provincia di Trento i programmi di fabbricazione, destinati a scomparire con l’entrata in vigore dei piani comprensoriali, non svolgono, durante il regime transitorio, una funzione analoga a quella dei piani regolatori generali; pertanto, l’art. unico l. prov. 27 luglio 1981, n. 11, non è in contrasto con l’art. 3 cost., nella parte in cui stabilisce, per i programmi di fabbricazione, una durata massima di dieci anni per i vincoli preordinati alle attrezzature pubbliche e collettive superiore a quella di cinque anni, stabilita per i vincoli contenuti nei piani comprensoriali e nei piani regolatori generali*”.

[44] A. FRANCO, *Leggi provvedimento...*, cit., 1081.

[45] Corte cost. 11 giugno 1999, n.225 cit.

[46] In tal senso si vedano: Corte cost. 25 maggio 1963, n. 87: “*Se la Corte può individuare la questione di costituzionalità che le è stata sottoposta e precedere nel giudizio, è irrilevante che nell’ordinanza di rimessione siano state erroneamente indicate le norme costituzionali che si assumono violate. (Nella specie, era stata sollevata questione di legittimità della legge provinciale di Bolzano 7 gennaio 1959 n. 2, facendo erroneamente richiamo all’art. 117 cost., che definisce l’oggetto e i limiti del potere legislativo delle regioni di diritto comune, ed all’art. 134 cost., il quale specifica le competenze della Corte costituzionale; ma poiché erano stati esplicitamente richiamati anche gli artt. 11 n. 8 e 4 dello statuto regionale, i quali concernono la materia degli usi civici, materia in cui disponeva la legge denunciata, la Corte ha ritenuto che i vizi di quest’ultima fossero configurati come violazione dei limiti segnati alla competenza legislativa provinciale in materia di usi civici*”; Corte cost. 4 aprile 1990 n. 155, “*Ben può la Corte costituzionale individuare - al di là del tenore letterale dell’ordinanza di rimessione - quali sono le norme su cui convergono i dubbi di incostituzionalità del giudice a quo. (Nella specie, la Corte ha ritenuto che la questione di legittimità costituzionale sollevata con riguardo agli artt. 1, comma secondo, e 3, commi secondo, terzo e quattordicesimo della legge sull’editoria n. 67 del 1987, concerna in realtà il solo art. 3, comma terzo, della medesima legge)*”.

[47] La proroga decorreva dall’entrata in vigore della l. reg. Campania 16/98, ovvero dal 25.8.1998, giorno di pubblicazione della legge sul B.U. regionale, e quindi al momento del decreto di occupazione oggetto dei giudizi amministrativi (13.3.2002) detta proroga era scaduta (25.5.2001). Nessun effetto sul decreto impugnato, dunque, eserciterebbero le norme censurate: e nemmeno può opinarsi – le stesse ordinanze di rimessione non lo prospettavano – che la successiva l.reg. 10/01 abbia ulteriormente allungato la proroga, avendo la stessa avuto, semplicemente, l’effetto di rendere applicabile la proroga triennale della l. 16/98 ai piani scaduti.

[48] In tutte le altre cause si riferisce che il decreto di occupazione fu emesso in data 13.3.2002: solo riguardo all’ord. 256, si parla di un decreto del Sindaco di Carinaro del 15 maggio 2001 (che dunque sarebbe intervenuto entro il triennio, e quindi sarebbe coperto dalla dichiarazione di pubblica utilità prorogata).

[49] Cass. 15 gennaio 2000, n. 425, in *Foro it., Rep.*, 2000, voce *Espropriazione per p.i.*, n. 135: “*Ai fini della determinazione dell’indennità d’espropriazione, la valutazione dell’area espropriata (avente, nella specie, attitudine edificatoria in base al prg), prescinde dall’eventuale sua inclusione di un piano di sviluppo industriale, trattandosi di un vincolo che, essendo preordinato all’esproprio, non ha natura conformativa*”.

[50] Significative in tal senso Cons. Stato, 14 maggio 2004, n.3131, in *Riv. Giur. edilizia*, 2004, I, 2053, nonché Cons. Stato, 19 maggio 2004, n.3217, in *Foro Amm. Cons. Stato*, 2004, 1379.

[51] Si legga in tal senso C. Stato, sez. IV, 11 marzo 2003, n. 1321, in *Cons. Stato*, 2003, I, 624.

[52] L’orientamento giurisprudenziale più recente è nel senso dell’effetto conformativo della proprietà privata nonostante la fondamentale natura del piano a.s.i. di piano di direttive: così - Cass. 10 novembre 2006, n. 24041, in CED Cassazione, secondo cui “*I piani regolatori, adottati o modificati in relazione al piano per l’area di sviluppo industriale, possiedono valenza conformativa della proprietà dei fondi in esso inclusi, e sono dunque pienamente idonei a conferire ad essi qualità edificatoria, ancorché detta qualità debba essere valutata con riferimento alla destinazione specifica di zona industriale*”.

[53] La questione non può dirsi, tuttavia, definitivamente chiusa, avendo la regione Campania, adottato, dopo la pronuncia in commento, la legge 21 agosto 2007, n. 10, il cui art. 1 (articolo unico), al comma 1, recita testualmente: <<1. Le disposizioni di cui alla legge regionale 19 gennaio 2007, n. 1, articolo 31, comma 28, si applicano anche ai piani ASI prorogati ai sensi della legge regionale 13 agosto 1998, n. 16, articolo 10, comma 9 e della legge regionale 11 agosto 2001, n. 10, articolo 77>>.

Premesso che la l.r. n. 1 del 2007 è la legge finanziaria campana, si osserva che la norma testé riportata, ha una duplice funzione: a) per un verso chiarisce che tra i piani regolatori ASI vigenti vi sarebbero pure quelli che erano stati prorogati (rectius «rivitalizzati») dall’articolo 10, comma 9 della legge regionale 13 agosto 1998, n. 16 e dall’art. 77 della legge 11 agosto 2001 n. 10, (cioè proprio le norme dichiarate incostituzionali con la sentenza in commento); b) per altro verso dispone una proroga, sia pure in parte qua, di questi ed altri piani regolatori ASI (vigenti al momento dell’entrata in vigore della legge urbanistica regionale) fino all’esecutività dei piani sovraordinati PIR e PTCP o piani di settore.

Si tratta, in altri termini, di una proroga a tempo indeterminato con l’effetto ulteriore di fornire a questi strumenti di pianificazione generale urbanistica specifiche valenze espropriative.

La questione è, pertanto, nuovamente all’esame della corte costituzionale, attraverso lo scrutinio di costituzionalità della nuova norma per contrasto con gli articoli 3, 42, terzo comma e 97 ma non, stranamente, dell’art. 136 della Costituzione, su ricorso della Presidenza del Consiglio dei Ministri in calendario all’udienza pubblica del 07 ottobre 2008.

