

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **55/1968** (ECLI:IT:COST:1968:55)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente: **SANDULLI** - Redattore: - Relatore: **OGGIONI**

Udienza Pubblica del **14/02/1968**; Decisione del **09/05/1968**

Deposito del **29/05/1968**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **2853 2854 2855 2856 2857 2858 2859 2860**

Atti decisi:

N. 55

SENTENZA 9 MAGGIO 1968

Deposito in cancelleria: 29 maggio 1968.

Pubblicazione in "Gazz. Uff.le" n. 139 del 1 giugno 1968.

Pres. SANDULLI - Rel. OGGIONI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. ALDO SANDULLI, Presidente - Prof. BIAGIO PETROCELLI - Dott. ANTONIO MANCA - Prof. GIUSEPPE BRANCA - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI - Prof. GIUSEPPE CHIARELLI - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - Dott. LUIGI OGGIONI - Dott. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALOZZA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale dell'art. 7, nn. 2, 3 e 4, e dell'art. 40 della

legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 27 ottobre 1966 dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana sui ricorsi di Ajroldi Luigi ed altri, Mastrogiovanni Tasca Lucio, Società Raytheon - Elsi ed altri, Caruso Vincenzo ed altri e Pottino Gaetano ed altri contro la Regione siciliana, il Comune di Palermo ed altri, iscritta al n. 240 del Registro ordinanze 1966 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 25 del 28 gennaio 1967;

2) ordinanza emessa il 2 maggio 1966 dal pretore di Campobasso nel procedimento penale a carico di Riccitelli Francesco, iscritta al n. 111 del Registro ordinanze 1966 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 182 del 23 luglio 1966.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri e di costituzione di Ajroldi Luigi ed altri, di Mastro Giovanni Tasca Lucio, della Società Raytheon - Elsi ed altri della Regione siciliana e del Comune di Palermo;

udita nell'udienza pubblica del 14 febbraio 1968 la relazione del Giudice Luigi Oggioni;

uditi gli avvocati Guido Aula, Luigi Maniscalco Basile e Salvatore Orlando Cascio, per le parti private, l'avv. Camillo Orlando, per il Comune di Palermo, ed il sostituto avvocato generale dello Stato Luciano Tracanna, per il Presidente del Consiglio dei Ministri e per la Regione siciliana.

Ritenuto in fatto:

Con decreto 28 giugno 1962 del Presidente della Regione siciliana veniva approvato il piano regolatore generale della città di Palermo. Il piano contiene l'indicazione dei caratteri e dei vincoli di zona da osservare nell'edificazione nonché l'indicazione delle aree destinate a formare spazi di uso pubblico e di quelle riservate a verde pubblico, a verde privato, a verde agricolo o ad edificazione di interesse pubblico (edilizia scolastica, conservazione di edifici storico - monumentali, eccetera). Il tutto a termine dell'art. 7, nn. 2, 3, 4, della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150.

Cinque gruppi di proprietari di zone di terreno comprese nel perimetro del piano regolatore generale predetto e soggette, in vario modo e misura, ai vincoli sopradetti, hanno impugnato davanti al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana e nei confronti della Regione e del Comune, il decreto del Presidente, chiedendone l'annullamento per illegittimità dell'art. 7 della legge urbanistica in base al quale il piano è stato predisposto, sia per l'indeterminatezza legislativa dei vincoli, sia per trattarsi di vincoli imposti senza la garanzia di corrispondere indennità.

Con cinque ordinanze emesse in data diversa nel primo semestre 1964, il Consiglio di giustizia adito sollevava questione di legittimità costituzionale del citato art. 7 della legge urbanistica con riferimento all'art. 42, commi secondo e terzo, della Costituzione.

Il Consiglio, circa la non manifesta infondatezza ha considerato: a) che, mentre l'art. 42, comma secondo, della Costituzione prescrive che i limiti alla proprietà privata, per assicurarne la funzione sociale, devono essere determinati per legge, viceversa nell'art. 7, n. 2, della legge urbanistica, questa determinazione circa le caratteristiche e l'ampiezza dei vincoli, manca: mancanza tanto più rilevante, in quanto l'art. 40 della stessa legge esclude l'indennizzabilità per i vincoli di zona e per gli oneri relativi all'allineamento edilizio delle nuove costruzioni; b) che, mentre l'art. 42, comma terzo, della Costituzione, consente l'espropriazione della proprietà privata, ma fa salvo l'indennizzo, viceversa, nel sistema della legge urbanistica, si ha

che con l'approvazione del piano regolatore generale, questo ha vigore immediato ed a tempo indeterminato ed i beni restano assoggettati subito a vincoli e limitazioni che ne sopprimono l'utilizzazione ed il godimento, con effetto uguale a quello del futuro procedimento formale di espropriazione conseguente alla formazione di piani particolareggiati: ciò senza che sia previsto alcun indennizzo per l'immobilizzazione del bene anche nel periodo intermedio. In proposito, il Consiglio di giustizia rilevava anche che, dai precetti dell'art. 42 della Costituzione, emerge implicita l'esigenza in linea generale, che non indennizzabili sono soltanto quelle limitazioni che non incidono radicalmente sul contenuto del diritto di proprietà; c) in particolare, ed in relazione a fattispecie in esame, l'imposizione - sine die - di vincoli a verde pubblico, a verde privato, a verde agricolo su aree di natura pacificamente edificatoria, per effetto del solo piano regolatore generale, in attesa della espropriazione, sembrava dover importare il verificarsi del principio di indennizzabilità.

Questa Corte, riunite tutte le cause provenienti dalle cinque ordinanze di rinvio, con sentenza 3 maggio 1966, n. 38, dichiarava non fondata la questione sollevata contro l'art. 7, n. 2, citato, sotto il dedotto profilo della violazione della riserva di legge di cui all'art. 42, secondo comma, della Costituzione, questione comune a tutte le parti interessate, ritenendo che alla garanzia di questa riserva si era, nel caso, ottemperato dal legislatore mediante norme sufficientemente individuatrici dei vincoli di zona e di quelli riguardanti la costruzione dei fabbricati, la loro natura ed i controlli a tutela della proprietà privata. Per quanto riguarda l'altra questione sollevata contro i nn. 3 e 4 dell'art. 7 stesso, con ordinanza n. 39 emessa in pari data, questa Corte, considerato che non risultava chiara la rilevanza "in relazione all'asserita mancata indennizzabilità dei vincoli" previsti dalle norme suddette (nel caso, è detto nell'ordinanza, vincoli di terreni a verde pubblico, verde privato, verde agricolo ed impianti pubblici) e ravvisando conseguentemente necessario "un esame più approfondito, sotto l'aspetto ora indicato, della questione sollevata", ordinava la restituzione degli atti al Consiglio regionale di giustizia amministrativa.

Con ordinanza emessa il 27 ottobre 1966 il Consiglio (decidendo su tutti i ricorsi riuniti) ha precisato che, risolta la questione relativa alla violazione dell'art. 42, secondo comma, della Costituzione, di portata generale, sulla riserva di legge, occorre procedere ad un esame della rilevanza delle altre questioni concernenti la violazione dell'art. 42, terzo comma, della Costituzione da parte dell'art. 7, nn. 2, 3 e 4, della legge urbanistica, in relazione ai singoli ricorsi avanti ad esso Consiglio pendenti, tenendo conto non soltanto della natura della lesione patita da ciascuno dei ricorrenti, ma anche dei motivi di impugnazione. Perciò, il Consiglio ha dapprima effettuato uno stralcio di quei ricorsi nei quali si era proposta unicamente la questione della riserva di legge in relazione a fattispecie riguardanti dimensioni di edificabilità, allineamento di edifici e simili, trattenendo detti ricorsi a sé per l'esame di merito.

Ha osservato poi il Consiglio, procedendo all'esame degli altri ricorsi riguardanti destinazioni a verde, ad edificio scolastico, a conservazione di fabbricato monumentale, che l'indennizzabilità dei vincoli di zona alla proprietà privata di cui all'art. 7, n. 2, della legge urbanistica risulta testualmente esclusa dall'art. 40 della stessa legge, mentre l'indennizzabilità espropriativa, nei casi di cui ai nn. 3 e 4 dell'art. 7 sarebbe dovuta soltanto quando la destinazione prevista dal piano regolatore generale venga in seguito di tempo, attraverso piani regolatori particolareggiati, attuata dal Comune, che peraltro non sarebbe vincolato al riguardo a termini di sorta. Onde, anche in questo caso, dall'approvazione del piano regolatore generale deriverebbe immediatamente una compressione del diritto di proprietà, concretantesi nella impossibilità di rilascio di licenze edilizie in contrasto con le destinazioni sancite dal piano generale ai sensi delle dette disposizioni. Il che porterebbe a ritenere non infondatamente che le disposizioni stesse siano in contrasto con il terzo comma dell'art. 42 della Costituzione.

Il Consiglio quindi, dopo aver precisato essersi sostenuto dai ricorrenti che il piano regolatore di cui è viziato per avere, conformandosi alla legge urbanistica, imposto forme di

sostanziale espropriazione senza indennizzo, ha rinviato gli atti a questa Corte, investendola espressamente della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, nn. 2, 3, 4, e dell'art. 40 della legge prodotta, in relazione all'art. 42, terzo comma, della Costituzione.

L'ordinanza, notificata alle parti private il 6, 7 e 13 dicembre 1966 al Comune di Palermo e alla Regione siciliana lo stesso 6 dicembre, ed il 9 dicembre successivo al Presidente del Consiglio dei Ministri, è stata comunicata ai Presidenti del due rami del Parlamento come per legge e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 25 del 28 gennaio 1967.

Avanti alla Corte costituzionale, si sono costituiti, delle Società Raytheon - Elsi, Compagnia Italiana Jolly Hotels, già parti private, gli eredi Ajroldi, Lucio Mastrogiovanni Tasca, CIATSA, Banca Commerciale, Cassa di Risparmio V. E., Banco di Sicilia, tutte interessate alla questione riguardante, secondo i casi, sia la destinazione di terreni a verde, pubblico, privato, agricolo, sia la destinazione ad edificio scolastico, sia la conservazione di un edificio di interesse monumentale.

Si sono anche costituiti la Regione siciliana, il Comune di Palermo e il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Le difese delle parti private, facendo proprie le ragioni esposte nell'ordinanza di rinvio, chiedono dichiararsi la illegittimità costituzionale degli articoli denunciati, cioè l'art. 7, nn. 2, 3, 4 e l'art. 10. In particolare, osservano che l'ordinanza ha esattamente dimostrato la rilevanza della questione sollevata, in quanto ogni vincolo alla proprietà privata che ne assorba o riduca sensibilmente il contenuto economico, incidendo sulla facoltà di disposizione e godimento del bene, costituisce, sostanzialmente, espropriazione, obbligatoriamente indennizzabile ai sensi dell'art. 42 della Costituzione, mentre le norme denunciate, su cui si è basato il piano generale urbanistico, nel caso, escludendo l'indennizzo, sarebbero viziata di illegittimità.

Dalle parti pubbliche, particolarmente dall'Avvocatura dello Stato, si è dedotto quanto segue.

In linea preliminare, si è eccepito che il Consiglio di giustizia amministrativa non ha compiuto quell'approfondito esame delle questioni di legittimità, richiesto da questa Corte con la precedente ordinanza, in quanto non solo non ha precisato, in relazione ai singoli ricorsi giurisdizionali vertenti, di quali vincoli si tratti né in che consista, in relazione a ciascun tipo di vincolo, l'asserita soppressione del diritto di proprietà, ma per di più non ha dato ragione della rilevanza della questione nei ricorsi pendenti, oggetto dei quali è soltanto la tutela dell'interesse dei ricorrenti alla legittimità del decreto di approvazione del piano regolatore generale e non già la tutela di un diritto soggettivo alla percezione della indennità di espropriazione. In base a questa argomentazione si prospetta la necessità che la Corte rimetta di nuovo gli atti al Consiglio di giustizia amministrativa per un riesame della rilevanza della questione.

In secondo luogo, e sempre in via preliminare, l'Avvocatura sottopone alla Corte la valutazione dell'ammissibilità in questa fase di giudizio dell'estensione della censura di illegittimità al n. 2 dell'art. 7 in relazione all'art. 40 della legge urbanistica, sul quale n. 2 dell'art. 7 questa Corte si è già pronunciata con la precedente sentenza, negandone l'incostituzionalità.

Nel merito, l'Avvocatura, insistendo nella tesi già svolta, rileva che i limiti allo ius aedificandi, predeterminati come categorie e come tipi, sono stabiliti con carattere di generalità, e definiscono la proprietà urbana al fine di soddisfare il pubblico interesse alla disciplina dell'assetto dei centri abitati.

I piani regolatori rappresenterebbero una regolamentazione preventiva e generale

dell'attività edilizia, dettata in via concreta dalla Pubblica Amministrazione in attuazione delle norme legislative in materia. Pertanto, come ritenuto per il passato anche dal Consiglio di Stato in armonia col principio dottrinario della diversità del regime di appartenenza dei beni in funzione dei pubblici interessi, dovrebbe escludersi l'indennizzabilità dei vincoli in esame, perché inerenti al contenuto del diritto di proprietà delle aree urbane, e tale esclusione non sarebbe in contrasto con la garanzia costituzionale dell'indennizzo, trattandosi appunto di limiti rientranti nelle previsioni del secondo comma dell'art. 42 della Costituzione, e non di espropriazioni.

Tali concetti del resto sarebbero stati anche accolti dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 6 del 1966, la quale avrebbe precisato in via generale che il problema della indennizzabilità sorgerebbe soltanto in relazione a quei limiti che non sono connaturati alla particolare categoria dei beni, ma sono imposti come sacrificio particolare a carico di singoli soggetti o gruppi di soggetti.

In subordine, l'Avvocatura sostiene poi che i vincoli di cui all'art. 7 n. 2 della legge urbanistica non importerebbero, di per sé, un'espropriazione intesa nel senso delineato dalla ripetuta sentenza n. 6 del 1966 della Corte, cioè non importerebbero alcuna limitazione apprezzabile del contenuto della proprietà privata, poiché la loro attuazione attraverso il piano regolatore, non farebbe che specificare un limite connaturato allo status giuridico del bene. E ciò sarebbe confermato dalle disposizioni dell'art. 11 della legge urbanistica, che prevede l'efficacia immediata delle "linee e prescrizioni di zona" e solo per queste e non per altri vincoli di destinazione e dell'art. 40 impugnato, ne esclude l'indennizzabilità.

D'altra parte l'imposizione in sede di piano regolatore generale dei vincoli di cui ai nn. 3 e 4 dell'art. 7 (spazi di uso pubblico, aree riservate a edifici e impianti di interesse pubblico generale), avrebbe la funzione di non disporre ma di "preannunciare" l'espropriazione, che si concreterebbe solo in un secondo tempo, con l'adozione del piano particolareggiato.

Né il fatto che, in realtà, l'esproprio, con la conseguente corresponsione dell'indennità, venga fatto in concreto a notevole distanza di tempo dall'approvazione del piano, potrebbe indurre, secondo l'Avvocatura, a ravvisare, relativamente al detto periodo intermedio, una forma di esproprio sostanziale senza indennizzo. Invero, anzitutto l'indeterminatezza temporale sarebbe di natura non assoluta, giacché ben potrebbe il privato avvalersi delle normali garanzie giurisdizionali in caso di ingiustificata inerzia dell'Amministrazione; e, d'altra parte, il lamentato nocumento collegato alla inutilizzabilità dell'area nel periodo intercorrente fra l'approvazione del piano regolatore generale e l'esproprio effettivo, dovrebbe essere considerato in relazione alla possibile utilizzazione edilizia del bene nel periodo medesimo, che sarebbe peraltro sempre condizionata dal rilascio della licenza, concessa di regola non in presenza della semplice inclusione dell'area nel perimetro urbano, ma subordinatamente alla esistenza quanto meno di un sufficiente grado di urbanizzazione e dei servizi pubblici essenziali.

L'Avvocatura conclude pertanto che la Corte, ove non ritenga di rimettere nuovamente gli atti al giudice a quo, dichiarare infondata la questione sollevata.

Per le parti private costituite, è stata presentata in termini una memoria illustrativa congiunta.

In essa si ribadiscono le deduzioni già svolte e, in particolare, si precisa che secondo quanto stabilito con la sentenza n. 6 del 1966 della Corte, l'obbligo di indennizzo sussisterebbe tutte le volte che l'imposizione dei vincoli urbanistici non abbia carattere generale ed obbiettivo, comportando un sacrificio per singoli soggetti o gruppi di soggetti, e concreti d'altra parte una compressione del contenuto economico del diritto di proprietà. Pertanto, mentre potrebbe anche escludersi l'obbligo di indennizzo per quei vincoli che stabiliscono, ad

esempio, in determinate zone, limiti di altezza, di cubatura ecc. nella costruzione, in quanto diretti ad una generalità di soggetti, lo stesso obbligo dovrebbe invece riconoscersi in relazione ai vincoli a verde pubblico o privato, che colpirebbero i singoli proprietari dei terreni contemplati nei provvedimenti, creando una precisa differenza fra loro e la generalità degli altri proprietari limitrofi.

Osserva inoltre la difesa che i vincoli urbanistici a verde pubblico o privato o agricolo porrebbero in essere una espropriazione non soltanto sostanziale, ma anche formale, giacché, attraverso la loro imposizione, si concreterebbe una situazione giuridica che, attraverso la costituzione di un diritto di godimento pubblico, incide sul diritto privato di proprietà e lo limita anche sul piano formale. Tale fattispecie, verificandosi d'imperio della pubblica autorità, assumerebbe il valore formale di una espropriazione, ed anche sotto questo profilo pertanto, la questione sollevata sarebbe fondata.

Anche la difesa degli eredi Ajroldi ha presentato una memoria con cui ribadisce, spiega e illustra le considerazioni già esposte a sostegno della rilevanza della questione.

L'Avvocatura dello Stato ha pure depositato una memoria illustrativa, svolgendo le tesi difensive pregiudiziali e di merito già proposte ed insistendo quindi nel chiedere che la Corte voglia dichiarare infondate le questioni proposte, ove non ritenga di rimettere nuovamente gli atti al giudice a quo.

Anche la difesa del Comune di Palermo ha depositato una memoria con cui nega la rilevanza della questione con argomenti analoghi a quelli svolti dall'Avvocatura dello Stato e, nel merito, illustra i motivi che sosterebbero il riconoscimento della legittimità delle norme impugnate.

Nel corso del procedimento penale a carico dell'imprenditore edile Riccitelli Francesco imputato della contravvenzione di cui all'art. 41, lett. b, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, per avere proseguito i lavori nonostante gli ordini di sospensione intimatigli dal sindaco a causa della violazione da parte di esso Riccitelli delle prescrizioni dettate nella licenza edilizia in conformità del piano regolatore generale comunale (lavori consistenti in costruzione di edificio con piani in più del quattro previsti nel progetto approvato con licenza edilizia, il pretore di Campobasso ha sollevato d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, nn. 2, 3 e 4, della legge urbanistica sotto il profilo della violazione della riserva di legge di cui all'art. 42, secondo comma, della Costituzione e della violazione della garanzia all'indennizzo di cui al terzo comma dello stesso art. 42 in termini analoghi a quelli già svolti nelle ordinanze di rinvio del Consiglio di giustizia amministrativa sopra menzionate.

Il pretore ha altresì rilevato che le disposizioni di cui ai nn. 3 e 4 del ripetuto art. 7 pongono limiti che, pur essendo immediatamente efficaci, non sono soggetti ad un termine finale di operatività, onde la proprietà privata verrebbe sottoposta a vincoli per un periodo di tempo la cui durata sarebbe rimessa alla incensurabile discrezionalità della Pubblica Amministrazione, il che concreterebbe una violazione della garanzia costituzionale del rispetto della proprietà privata di cui all'art. 42, secondo comma, della Costituzione.

Quanto alla rilevanza, il pretore afferma che dalla eventuale illegittimità delle norme impugnate discenderebbe la illegittimità delle disposizioni amministrative violate dall'imputato, il che inciderebbe sulla configurabilità del reato ascrittogli.

Il giudice a quo pertanto ha sospeso il giudizio principale, e rimesso gli atti a questa Corte per la decisione delle questioni sollevate.

L'ordinanza, emessa in udienza alla presenza dell'imputato, è stata notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri il 6 maggio 1966, comunicata ai Presidenti dei due rami del

Non vi è stata costituzione di parti avanti questa Corte.

Considerato in diritto:

Le due cause, che derivano rispettivamente dalle ordinanze di rinvio del Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana e del pretore di Campobasso, riguardando le stesse questioni di principio, possono essere riunite e decise con unica sentenza.

1. - L'Avvocatura generale dello Stato, intervenuta per il Presidente del Consiglio dei Ministri nella causa conseguente alla ordinanza di rinvio del Consiglio di giustizia amministrativa, eccepisce in linea preliminare che il giudizio di rilevanza, nuovamente espresso dal Consiglio, non risponde né alla esigenza di approfondimento già sollecitata da questa Corte nella precedente fase in relazione alla presunta illegittimità di ciascun tipo di vincolo in concreto: né, soprattutto, risponde alla esigenza primaria di dimostrare la rilevanza del giudizio di legittimità costituzionale ai fini concreti della risoluzione delle questioni di merito: rilevanza che qui sarebbe senz'altro da escludersi, discutendosi davanti al Consiglio soltanto della legittimità degli atti amministrativi di imposizione dei vincoli in sé considerati, a tutela degli interessi dei singoli e non già della corresponsione di indennizzi a soddisfacimento di pretesi diritti soggettivi.

L'eccezione non è fondata.

L'ordinanza di rinvio ha, nel caso, sufficientemente posto in evidenza il contenuto ed i limiti del giudizio di rilevanza, così come dedotto. Pur senza scendere a dettagli, l'ordinanza non ha trascurato di rapportare gli effetti di questo giudizio a quanto forma oggetto dei singoli giudizi di impugnazione pendenti davanti al Consiglio, per dedurne la pregiudizialità; ed ha, poi, chiaramente delineato la questione di legittimità costituzionale che si è inteso proporre, in relazione a quelle norme della legge urbanistica sui piani regolatori generali comportanti compressioni del diritto di proprietà senza corrispondente indennizzo. Nell'ambito del giudizio volto ad impugnare un piano regolatore generale (quello di Palermo) formato sulla base della legge urbanistica e con espresso richiamo alla stessa, si è, pertanto, ritenuto di inserire la proposizione della questione di legittimità costituzionale di quelle norme dalle quali il piano deriva e sulle quali si regge.

Di conseguenza, la Corte, riscontrato che un giudizio di rilevanza, di pertinenza del giudice a quo è stato compiuto ed in modo sufficientemente motivato, deve ritenere ammissibile, sotto il profilo in esame, il giudizio qui instaurato.

La stessa Avvocatura generale dello Stato, sempre in linea preliminare, ma senza farne oggetto di formale eccezione, sottopone alla Corte il quesito se sia ammissibile la rimessione, operata con l'ordinanza di rinvio, del giudizio di legittimità costituzionale sull'art. 7, n. 2, della legge urbanistica in relazione all'art. 40 stessa legge, dopo che sulla legittimità di detto numero dell'articolo, questa Corte si è pronunciata con la precedente sentenza. Si aggiunge che il giudizio dovrebbe ora mantenersi circoscritto ai numeri 3 e 4 dell'art. 7, in ordine ai quali la precedente ordinanza ha indirizzato il riesame della rilevanza.

La Corte osserva che, in questa seconda fase, la prospettazione, da parte del Consiglio di giustizia amministrativa, della legittimità costituzionale dell'art. 7, n. 2, è stata compiuta in base a motivi che sono essenzialmente nuovi e diversi da quelli già in precedenza dedotti e decisi e riguardano ora il sistema organico sul punto, della legge nelle sue varie articolazioni,

l'una all'altra connesse. Ed in caso di restituzione degli atti al giudice a quo, questi ha potestà piena di riesaminare tutte le questioni non decise (sentenza n. 56 del 1960).

Non sussiste, quindi, la lamentata preclusione.

D'altra parte, anche con l'ordinanza del pretore di Campobasso, che ha dato luogo alla riunione delle cause, si è denunciata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 in ordine a tutti i tre numeri suindicati.

Il contenuto e l'ampiezza dei giudizi restano, pertanto, chiaramente definiti.

2. - L'ordinanza del pretore di Campobasso prospetta, come primo motivo di incostituzionalità, l'indeterminatezza dei criteri e delle modalità della disciplina urbanistica di cui all'art. 7, per cui non potrebbe ritenersi osservato l'art. 42, commi secondo e terzo, della Costituzione, che riserva alla legge di regolare compiutamente l'esercizio di detto potere di disciplina.

La stessa questione, già proposta negli stessi termini con la prima ordinanza del Consiglio di giustizia amministrativa, è stata esaminata da questa Corte con la sentenza n. 38 del 1966 e dichiarata non fondata, in base a molteplici argomenti che dimostrano la sufficiente individuazione, da parte del legislatore, dei vincoli posti sulla proprietà privata a fini urbanistici e dei relativi controlli posti a garanzia della proprietà stessa.

L'ordinanza non contiene alcun nuovo argomento, valido a condurre, sul punto, a decisione della questione, diversa da quella della già riconosciuta infondatezza, che qui va, conseguentemente, confermata.

3. - Entrambe le ordinanze devolvono alla Corte altra questione così puntualizzata: se la mancanza di previsione nella legge urbanistica, di un termine finale di effettiva operatività dei vincoli riconducibili nell'ambito delle disposizioni di un piano regolatore generale e, nello stesso tempo, l'operatività immediata, senza il riconoscimento di alcun compenso, dei vincoli imposti dal piano stesso - taluni ordinati al mantenimento obbligatorio dell'attuale utilizzazione privata o alla realizzazione obbligatoria di una diversa utilizzazione privata, altri ordinati a future destinazioni concrete, da realizzare attraverso interventi pubblici incerti an e quando - siano conformi all'art. 42, terzo comma, della Costituzione che condiziona l'assoggettamento a espropriazione della proprietà privata, per motivi d'interesse generale, all'attribuzione di un corrispondente indennizzo.

Così delineata la questione, la Corte rileva anzitutto che il sistema, sul punto, della legge n. 1150 del 1942 corrisponde a quanto accennato nelle ordinanze di rinvio.

Una volta approvato il piano regolatore generale, questo ha vigore a tempo indeterminato (art. 11). E la giurisprudenza ha costantemente affermato che non soltanto i vincoli indicati nel n. 2 dell'art. 7 (come si può ricavare dagli artt. 11 e 17) ma altresì quelli indicati nei nn. 3 e 4 dell'art. 7 sono immediatamente operativi e validi a tempo indeterminato.

In questo sistema (che la recente legge di modifica e integrazioni n. 765 del 1967 ha conservato, ribadendo anche l'intervento di misure di salvaguardia nelle more di approvazione del piano e dichiarandole anzi obbligatorie - art. 3, ultimo comma -) viene a determinarsi - salvo per quanto riguarda quei vincoli che sono ordinati al mantenimento di destinazioni attuali della proprietà - un distacco tra l'operatività immediata dei vincoli previsti dal piano regolatore generale ed il conseguimento del risultato finale. Quest'ultimo, quando presupponga trasferimenti di proprietà (e quindi per la generalità delle aree da destinare a opere e usi pubblici), e inoltre quando presupponga trasformazioni ad opera del proprietario, è infatti dilazionato a data incerta e imprevedibile nel suo verificarsi (quella in cui potranno essere eventualmente approvati e attuati i piani particolareggiati).

Orbene, per nessuno dei riferiti vincoli in relazione alla descritta situazione viene, nel sistema della legge, ipotizzato un indennizzo. Vero che, in questo sistema, rientrano talune previsioni di indennizzo. Ma, a parte i casi di trasferimento di proprietà, un indennizzo non è previsto, fuorché, a titolo di assoluta eccezione, nell'ipotesi considerata dall'art. 25. Quanto poi ai casi di trasferimenti coattivi, la legge, mentre per il trasferimento non fissa alcun termine decorrente dall'entrata in vigore del piano generale, non contempla alcun indennizzo per il vincolo di immutabilità cui il proprietario è tenuto a sottostare per il tempo, illimitato, durante il quale rimarrà in attesa del trasferimento. Per contro, quando il trasferimento coattivo abbia poi luogo, la proprietà verrà indennizzata "allo stato", e cioè con riferimento ai valori del momento (ciò pel richiamo che l'art. 37 della legge fa alla legge generale sulle espropriazioni).

L'ordinanza del pretore di Campobasso, quale argomento di rincalzo per dimostrare la carenza del sistema, indica anche l'art. 30 della legge, dove non è previsto per l'attuazione del piano generale alcun corredo di piano finanziario, se non per l'ipotesi delle zone di espansione di cui all'art. 18, destinate a essere espropriate prima della formazione dei piani particolareggiati.

Il rilievo è esatto. Anzi il citato art. 30 è ora sostituito dall'art. 9 della legge di modifica n. 765 del 1967 dove l'esigenza del piano finanziario, già prevista per i soli piani particolareggiati e per le zone di espansione, è sostituita con quella di una semplice "relazione di previsione di massima delle spese occorrenti per l'acquisizione delle aree". Tutto questo però nulla aggiunge di decisivo al già detto; e anzi si inquadra perfettamente in esso.

4. - Per escludere il dubbio di illegittimità della legge urbanistica nella parte dianzi descritta, prospettata dall'ordinanza del Consiglio di giustizia amministrativa, in relazione all'art. 42, comma terzo, della Costituzione, la difesa delle parti pubbliche sostiene che detto articolo e comma si riferiscono esclusivamente all'ipotesi di una espropriazione immediatamente traslativa, cui soltanto corrisponderebbe la garanzia di un indennizzo.

Questa tesi ha già formato oggetto di esame della Corte con la sentenza n. 6 del 1966.

Premesso che l'istituto della proprietà privata è garantito dalla Costituzione e regolato dalla legge nei modi di acquisto, di godimento e nei limiti, la Corte ha osservato che tale garanzia è menomata qualcosa singoli diritti, che all'istituto si ricollegano (naturalmente secondo il regime di appartenenza dei beni configurato dalle norme in vigore), vengano compressi o soppressi senza indennizzo, mediante atti di imposizione che, indipendentemente dalla loro forma, conducano tanto ad una traslazione totale o parziale del diritto, quanto ad uno svuotamento di rilevante entità ed incisività del suo contenuto, pur rimanendo intatta l'appartenenza del diritto e la sottoposizione a tutti gli oneri, anche fiscali, riguardanti la proprietà fondiaria. Anche tali atti vanno considerati di natura espropriativa.

La Corte ha, peraltro ritenuto che il principio della necessità dell'indennizzo non opera nel caso di disposizioni le quali si riferiscano a intere categorie di beni (e perciò interessino la generalità dei soggetti), sottoponendo in tal modo tutti i beni della categoria senza distinzione ad un particolare regime di appartenenza.

Successivamente alla citata sentenza e conformandosi ai principi ivi affermati e direttamente o indirettamente richiamati, questa Corte ha deciso altre particolari questioni con le sentenze n. 20 e n. 119 del 1967.

Questi motivati concetti di base vanno tenuti presenti e considerati operanti per decidere sulla questione ora proposta.

Per superare la conseguenzialità derivante dalla interpretazione come sopra data dalla

Corte al comma terzo dell'art. 42 della Costituzione, si vorrebbe ricondurre l'esame al comma precedente, sul punto in cui è proclamata ed assicurata la funzione sociale della proprietà, mediante limitazioni disposte per legge.

Senza dubbio la garanzia della proprietà privata è condizionata, nel sistema della Costituzione, dagli artt. 41 al 44, alla subordinazione a fini, dichiarati ora di utilità sociale, ora di funzione sociale, ora di equi rapporti sociali, ora di interesse ed utilità generale. Ciò con maggiore ampiezza e vigore di quanto è stabilito dagli artt. 832 e 845 del Codice civile, i quali, per il contenuto del diritto di proprietà fondiaria in particolare, richiamano, rispettivamente, i limiti e gli obblighi stabiliti "dall'ordinamento giuridico" e le regole particolari per scopi di pubblico interesse.

Ma, per tutto ciò ammesso e riconosciuto, la questione in esame non si risolve, circoscrivendola nell'ambito del secondo i comma dell'art. 42.

Secondo i concetti, sempre più progredienti, di solidarietà sociale, resta escluso che il diritto di proprietà possa venire inteso come dominio assoluto ed illimitato sui beni propri, dovendosi invece ritenerlo caratterizzato dall'attitudine di essere sottoposto nel suo contenuto, ad un regime che la Costituzione lascia al legislatore di determinare. Nel determinare tale regime, il legislatore può persino escludere la proprietà privata di certe categorie di beni, come pure può imporre, sempre per categorie di beni, talune limitazioni in via generale, ovvero autorizzare imposizioni a titolo particolare, con diversa gradazione e più o meno accentuata restrizione delle facoltà di godimento e di disposizione. Ma tali imposizioni a titolo particolare non possono mai eccedere, senza indennizzo, quella portata, al di là della quale il sacrificio imposto venga a incidere sul bene, oltre ciò che è connaturale al diritto dominicale, quale viene riconosciuto nell'attuale momento storico. Al di là di tale confine, essa assume carattere espropriativo.

I commi secondo e terzo dell'art. 42 (e quest'ultimo come già interpretato dalla Corte) vanno insieme considerati e coordinati, per ricavarne, - alla stregua di quello che, in base all'ordinamento giuridico attuale, rappresenta il vigente, concreto regime di appartenenza dei beni (art. 42, secondo comma) - l'identificazione del caso, nei quali, incidendo essi negativamente, a titolo individuale, sulla proprietà riconosciuta secondo il regime stesso, occorre far luogo all'indennizzo (art. 42, terzo comma).

5. - Secondo il regime di appartenenza, quale risulta dalla vigente legislazione, e dalla stessa legislazione urbanistica, i beni immobili che ricadono nella sfera d'applicazione di quest'ultima, continuano ad essere considerati, in via di principio ed in conformità della tradizione, di pertinenza del proprietario, con gli attributi inerenti alla loro possibilità di utilizzazione. Come è stato posto in evidenza al n. 3, è la stessa vigente legge urbanistica a considerare inerente esclusivamente alla proprietà ogni attributo dell'immobile: non altrimenti dai proprietari non assoggettati da quella legge ad un vincolo, anche i proprietari che vengono a subire un trasferimento coattivo conseguono il valore venale attuale dei beni (art. 37).

Per evitare lo sconfinato arbitrio del singolo e disciplinarne l'esercizio del diritto, e per dare un ordine e un'armonia allo sviluppo dei centri abitati, la proprietà in questione è tuttavia sottoposta ad alcuni limiti, in relazione alla funzione sociale propria di essa. Tra questi limiti vanno senz'altro ritenuti legittimi, prima di tutto, perché compatibili con l'anzidetto sistema, quelli che possono esser considerati connessi e connaturali a detta proprietà, in quanto hanno per scopo una disciplina dell'edilizia urbana nei suoi molteplici aspetti (inerenti all'intensità estensiva e volumetrica, alla localizzazione, al decoro e simili), quali questa Corte ha già avuto occasione di indicare con la sentenza n. 38 del 1966 emessa nella prima fase di questo giudizio. In questo senso e con questo significato, la Corte, fin dalla sentenza n. 64 del 1963, con riferimento alla legge urbanistica ed all'art. 42, secondo comma, della Costituzione, ha, appunto perciò, riconosciuta legittima costituzionalmente l'imposizione di siffatti limiti.

Tra i limiti legittimi, in quanto connaturali alle anzidette esigenze (e storicamente tramandati), deve farsi rientrare anche l'assoggettamento a vincolo di immodificabilità per la limitata durata (purché ragionevole) del piani particolareggiati, di quelle aree che i piani stessi destinano al trasferimento in vista delle programmate trasformazioni o diverse utilizzazioni. E ciò in considerazione della particolare natura e funzione del piani stessi.

Peraltro, la questione che ora la Corte è chiamata a decidere è di diversa portata: cioè, se sia costituzionalmente legittimo sottrarre ad indennizzo, fin dal momento in cui intervenga, l'imposizione, in sede di piano regolatore generale, di vincoli urbanistici immediatamente operanti, quando, ben più che disciplinare (come quei vincoli di cui or ora si è parlato) le modalità di utilizzazione della proprietà, o limitarne l'impiego per il tempo normalmente necessario a una prossima diversa utilizzazione previo passaggio ad altre mani (come è proprio del piani particolareggiati), comprimano a titolo particolare la proprietà in modo rilevante. In altre parole, è da accertare se il sottrarre senza un indennizzo gli immobili, quando essi siano da considerarsi edificabili in base all'ordinamento vigente nel momento in cui il vincolo intervenga, alla possibilità di utilizzazione rappresentata dalla destinazione (che peraltro, a seconda del casi, può essere intensiva o meno intensiva, od 'estensiva, o addirittura rada) a nuove costruzioni o comunque ad altri proficui impieghi di ordine urbanistico, sia o meno costituzionalmente legittimo.

Tale questione presenta due aspetti, l'uno all'altro connesso. L'uno riguarda l'indennizzabilità, l'altro il tempo dell'indennizzo.

Sotto il primo aspetto, la questione, in via di principio, non può essere risolta che in conformità della già richiamata giurisprudenza di questa Corte, in base alla quale ogni incisione operata a titolo individuale sul godimento del singolo bene, la quale penetri al di là di quei limiti che la legislazione stessa abbia configurato in via generale (ai sensi dell'art. 42, secondo comma, Costituzione) come propri di tale godimento in relazione alla categoria dei beni di cui trattisi, e annulli o diminuisca notevolmente il valore di scambio, deve essere indennizzato. L'interesse del privato è subordinato all'interesse generale della collettività per quanto riguarda la sottoposizione a siffatti vincoli: non per quanto riguarda le più gravi conseguenze economiche che ne derivano sul patrimonio, non di tutti in egual modo e misura, ma di alcuni soltanto dei componenti la collettività destinataria della legge. Se, come si è più sopra ricordato, la legge urbanistica prevede l'indennizzo secondo il valore venale per gli immobili dei quali viene imposto il trasferimento per finalità urbanistica - con ciò stesso dando una certa configurazione alla proprietà urbana del singoli - , è evidente il contrasto di ciò col mancato indennizzo delle diminuzioni imposte per la medesima finalità alla proprietà privata senza operare un trasferimento, ovvero in attesa di operare un trasferimento incerto nel "se" e nel "quando".

Sotto il secondo aspetto, la risoluzione della questione si collega alla prima e ne dipende, nel senso che, una volta riconosciuto il diritto ad un indennizzo, questo dev'essere razionalmente riferito a punti cronologici di operatività, senza creare vuoti che disgiungano illimitatamente la sottomissione immediata del bene dal compenso per la sua perdita, effettiva o virtuale, dilazionando, solo per ciò che riguarda l'onere cui l'Amministrazione è tenuta, l'efficacia dell'atto impositivo.

Questa Corte, con sentenza n. 90 del 1966, con riferimento alla legge regionale siciliana n. 20 del 1951 autorizzativa di espropriazione di aree per consentire la costruzione del palazzo della Regione, ne ha ravvisato l'illegittimità, appunto per non essersi fissato alcun termine per il compimento della procedura espropriativa, mentre (ha osservato testualmente la sentenza) i tempi delle espropriazioni e realizzazioni rappresentano, nel sistema, una garanzia essenziale.

6. - A questi principi di base va rapportato l'esame di costituzionalità delle norme denunciate.

È, anzitutto, da rilevare, per trarne una prima conseguenza, che, mentre i numeri 3, 4 dell'art. 7 contengono un riferimento a ben determinate indicazioni essenziali che debbono essere contenute in un piano regolatore generale, il numero 2, pur integrandosi nel sistema, mantiene una certa latitudine di contorni per quanto riguarda l'ambito della categoria del "vincoli di zona da osservare nell'edificazione", specie se confrontato con l'art. 25 che parla di "destinazione di zona" e con l'art. 40 che parla genericamente di "vincoli di zona" distinguendoli dalle limitazioni relative all'allineamento edilizio.

Ai fini del giudizio di costituzionalità, non spetta, tuttavia, alla Corte, in via interpretativa della norma dell'art. 7, n. 2, verificarne, col contenuto, i precisi confini di operatività. Rappresenta un punto fermo il concetto che non possono farsi rientrare nelle fattispecie espropriative le limitazioni del genere di quelle ammesse senza indennizzo dall'art. 42, secondo comma, della Costituzione, e, quindi, tra l'altro, quelle che fissano gli indici di fabbricabilità delle singole proprietà immobiliari, anche quando tali indici possono assumere valori particolarmente bassi (come nel caso di edilizia urbana estensiva e persino rada, del tipo di costruzioni circondate da ampi e predominanti spazi verdi). Pur essendo imposte nei confronti di singoli beni, tali limitazioni sono da considerare, infatti, operate sulla base di quel carattere tradizionale e connaturale delle aree urbane, basato su quelle esigenze di ordine ed euritmia nell'edilizia di cui si è detto.

A parte l'anzidetto punto fermo, spetta però agli organi di giurisdizione ordinaria desumere dalla casistica delle imposizioni, riferite a fattispecie variabili con la variabilità dei casi concreti, la rispettiva inserzione nella categoria del vincoli di zona contemplati nell'anzidetto n. 2 ovvero in una delle altre categorie, indicate nelle diverse numerazioni di cui l'art. 7 si compone.

Quello che è invece necessario e sufficiente qui rilevare è che l'art. 7 contempla, nella sua articolata formulazione, un complesso di imposizioni, immediatamente operative, tutte collegate dal fine della legge (art. 1) di dare assetto ai centri abitati: tra le quali imposizioni sono sicuramente comprese, sia ipotesi di vincoli temporanei (ma di durata illimitata), preordinati al successivo (ma incerto) trasferimento del bene per ragioni di interesse generale, sia ipotesi di vincoli che, pur consentendo la conservazione della titolarità del bene, sono tuttavia destinati a operare immediatamente una definitiva incisione profonda, al di là dei limiti connaturali, sulla facoltà di utilizzabilità sussistenti al momento dell'imposizione. Tutto ciò senza la previsione di indennizzo, ed anzi, nel senso che si è detto, con una previsione del contrario (art. 40), tanto nel caso di vincoli di durata, predisposti in correlazione a trasferimenti di proprietà differiti (ma incerti anche quando), quanto nel caso di vincoli immediatamente definitivi inerenti a proprietà non destinate a esser trasferite. E, una volta riconosciuta la carenza della previsione legislativa, nemmeno spetta alla Corte procedere in questa sede all'esame delle modalità con cui all'indennizzo dovrebbe e potrebbe in simili casi provvedersi, in special modo con riguardo all'ipotesi di vincoli temporanei preordinati a successivi trasferimenti di proprietà. È certo però che la legislazione già conosce in materia appropriati strumenti.

Da tutto ciò consegue la dichiarazione di illegittimità, per contraddizione con l'art. 42, comma terzo, della Costituzione, delle norme denunciate, limitatamente alla parte in cui consentono, senza indennizzo, limitazioni temporanee o definitive a diritti reali, di contenuto espropriativo e immediatamente operative.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale del numeri 2, 3, 4 dell'art. 7 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e dell'art. 40 stessa legge, nella parte in cui non prevedono un indennizzo per l'imposizione di limitazioni operanti immediatamente e a tempo indeterminato nei confronti dei diritti reali, quando le limitazioni stesse abbiano contenuto espropriativo nei sensi indicati in motivazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 maggio 1968.

ALDO SANDULLI - BIAGIO PETROCELLI - ANTONIO MANCA - GIUSEPPE BRANCA - MICHELE FRAGALI - COSTANTINO MORTATI - GIUSEPPE CHIARELLI - GIUSEPPE VERZÌ - GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - LUIGI OGGIONI - ANGELO DE MARCO - ERCOLE ROCCHETTI - ENZO CAPALLOZZA - VINCENZO MICHELE TRIMARCHI.

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.