

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **106/1976** (ECLI:IT:COST:1976:106)

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

Presidente: **ROSSI** - Redattore: - Relatore: **VOLTERRA**

Udienza Pubblica del **12/02/1976**; Decisione del **23/04/1976**

Deposito del **06/05/1976**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **8319 8320**

Atti decisi:

N. 106

SENTENZA 23 APRILE 1976

Deposito in cancelleria: 6 maggio 1976.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 125 del 12 maggio 1976.

Pres. ROSSI - Rel. VOLTERRA

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. PAOLO ROSSI, Presidente - Dott. LUIGI OGGIONI - Avv. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALOZZA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - Prof. VEZIO CRISAFULLI - Dott. NICOLA REALE - Avv. LEONETTO AMADEI - Dott. GIULIO GIONFRIDA - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Prof. GUIDO ASTUTI - Dott. MICHELE ROSSANO - Prof. ANTONINO DE STEFANO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 32 della legge provinciale di Bolzano 10

luglio 1960, n. 8 (ordinamento urbanistico), e dell'art. 21 delle norme di attuazione del Piano regolatore generale del Comune di Bolzano, approvato con legge provinciale 3 gennaio 1964, n. 1, promosso con ordinanza emessa il 22 dicembre 1972 dal tribunale di Bolzano nel procedimento civile vertente tra Vanzo Carlo e Gennaro e il Comune di Bolzano, iscritta al n. 186 del registro ordinanze 1973 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 183 del 18 luglio 1973.

Visto l'atto di costituzione del Comune di Bolzano;

udito nell'udienza pubblica del 12 febbraio 1976 il Giudice relatore Edoardo Volterra;

udito l'avv. Massimo Severo Giannini, per il Comune di Bolzano.

Ritenuto in fatto:

1. - Nel corso del procedimento civile vertente tra Gennaro e Carlo Vanzo ed il Comune di Bolzano, convenuto in giudizio per essere condannato al pagamento di un indennizzo relativo al diniego di licenza edilizia per un terreno vincolato a "verde privato", il tribunale di Bolzano, con ordinanza emessa il 22 dicembre 1972 ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 32 della legge provinciale 10 luglio 1960, n. 8, e dell'art. 21 delle disposizioni di attuazione della legge provinciale 3 gennaio 1964, n. 1, nella parte in cui escludono l'indennizzabilità dei vincoli in questione, in riferimento all'art. 42 della Costituzione.

Il tribunale osserva che il vincolo imposto dal piano regolatore generale della città di Bolzano, approvato con l.p. 3 gennaio 1964, n. 1, e dall'art. 21 delle relative disposizioni di attuazione, allegato n. 7 alla legge precitata, non riflette un limite allo ius aedificandi connaturato alla particolare categoria dei beni, poiché l'area in questione secondo una consulenza tecnica disposta dal tribunale stesso era, in sé, priva di peculiare pregio paesaggistico, mentre è irrilevante che un tal pregio possa, eventualmente, conseguire per effetto della destinazione a verde privato. Aggiunge che per contro la destinazione a verde pubblico era eletta a curare "un vero sistema verde inteso a spaziare i singoli quartieri e ad offrire una certa continuità di passeggi, nonché a dare ad ogni settore quei campi di gioco per l'infanzia e quei giardini di riposo necessari alla vita", cui sarebbe valso di complemento il verde privato, con funzione non dissimile e dunque prettamente urbanistica. Conclude che le norme denunciate realizzano, dunque, pur senza trasferimento, una sostanziale espropriazione, comportando non la recognizione di caratteristiche coesenziali, intrinseche dei beni vincolati, bensì l'attribuzione costitutiva di uno status economicamente deminutorio, con una drastica compressione, per singoli soggetti o gruppi di soggetti, della facoltà di utilizzazione edificatoria, latamente eccedente i limiti configurabili in via generale ai sensi dell'art. 42, secondo comma, della Costituzione.

2. - L'ordinanza è stata regolarmente notificata, comunicata e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale. Si è costituito dinanzi alla Corte costituzionale il Comune di Bolzano, rappresentato e difeso dall'avv. Massimo Severo Giannini.

Nel chiedere che la questione venga dichiarata inammissibile o, subordinatamente, infondata, il Comune ricorda, quanto al primo punto, che, mentre gli attori chiedevano al tribunale condanna al risarcimento dei danni per rifiuto di licenza edilizia derivante da vincolo a verde privato, il tribunale ha ritenuto non manifestamente infondata la questione dell'art. 32 della legge provinciale n. 8 del 1960, il quale afferma semplicemente che nessuna indennità è dovuta per vincoli di zona, per limitazioni od oneri relativi all'allineamento edilizio delle nuove costruzioni e per le servitù di pubblico passaggio che il piano imponga sulle aree dei portici. Secondo il Comune dunque, non vi sarebbe alcun collegamento tra la norma denunciata e la

fattispecie in discussione dinanzi al tribunale, con irrilevanza quindi della questione proposta.

Nel merito, il Comune ricorda che la Provincia autonoma di Bolzano disciplinava con legge 24 luglio 1957, n. 8 la materia relativa al paesaggio; che, con decreto del Presidente della Giunta provinciale 19 settembre 1960, n. 49, veniva dichiarata bellezza paesistica la conca di Bolzano nel cui territorio la proprietà Vanzo è sita; che con legge provinciale 3 gennaio 1964, n. 1, veniva approvato il piano regolatore generale del Comune di Bolzano, nelle cui norme d'attuazione (art. 21) è disposto che le zone destinate a verde privato sono sottoposte a vincolo paesistico. Da queste prescrizioni si potrebbe ricavare come la legge provinciale di Bolzano abbia realizzato la fusione delle prescrizioni di piano urbanistico con quelle del piano paesistico, per cui il "verde privato" nella provincia di Bolzano corrisponde a bellezza paesistica, per la quale, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, non si dà luogo ad indennità, quando il relativo vincolo limita l'entità di edificazione.

3. - Nella memoria successivamente depositata il Comune di Bolzano, mentre insiste nella esposta eccezione di inammissibilità, rileva nel merito come in generale occorre che i piani regolatori urbani debbano darsi carico dell'uso urbanistico delle aree cadenti nei perimetri delle zone dichiarate bellezze paesaggistiche.

Dopo aver ricordato come la giurisprudenza della Corte sia costante nell'escludere che si possa dar luogo ad indennità per vincoli derivanti dalla dichiarazione di bellezza paesaggistica, il Comune insiste nelle conclusioni già prese.

Considerato in diritto:

1. - Il tribunale di Bolzano in riferimento all'art. 42 della Costituzione denuncia l'illegittimità costituzionale dell'art. 32 della legge provinciale di Bolzano 10 luglio 1960, n. 8, e dell'art. 21 della legge provinciale di Bolzano 3 gennaio 1964, n. 1 (Piano regolatore generale del Comune di Bolzano allegato alla presente legge), sotto il profilo che le norme citate non riflettono un limite allo ius aedificandi connaturato alla particolare categoria dei beni, in quanto, secondo quanto afferma l'ordinanza, l'area oggetto del giudizio sarebbe priva di peculiare pregio paesistico (come accertato da una perizia tecnica disposta dallo stesso tribunale) e sarebbe escluso che la destinazione a verde privato avesse attribuito alla zona un pregio siffatto.

Pertanto le norme denunciate non effettuerebbero la ricognizione di caratteristiche essenziali, intrinseche dei beni vincolati, ma attribuirebbero a questi uno status economicamente deminutorio con conseguente drastica compressione per singoli soggetti o gruppi di soggetti della facoltà di utilizzazione edificatoria, realizzando in tal modo, pur senza trasferimento, una sostanziale espropriazione senza indennizzo in violazione del principio di cui al richiamato art. 42 della Costituzione.

2. - Va preliminarmente esaminata l'eccezione di irrilevanza sollevata dal Comune di Bolzano, il quale osserva che il giudizio pendente avanti al tribunale di Bolzano verteva sulla domanda di risarcimento danni chiesto ad esso Comune dai proprietari di beni vincolati a verde privato per diniego di licenza edilizia, e quindi non sarebbe ravvisabile un collegamento fra la fattispecie oggetto del giudizio e la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32 della legge provinciale di Bolzano 10 luglio 1960, n. 8, il quale dispone che "nessuna indennità è dovuta per vincoli di zona, per limitazioni ed oneri relativi all'allineamento edilizio delle nuove costruzioni, per la servitù di pubblico passaggio che il piano imponga sulle aree dei portici".

L'eccezione così prospettata non può essere accolta in quanto oggetto del giudizio avanti il tribunale di Bolzano è la richiesta di reintegrazione patrimoniale per il pregiudizio economico derivante agli attori dal divieto assoluto di costruzione imposto senza indennizzo per la qualifica di verde privato del terreno de quo. La questione di legittimità costituzionale del citato art. 32 ha pertanto rilevanza nel giudizio medesimo.

3. - Non fondata è la questione di legittimità costituzionale sollevata dal tribunale di Bolzano, il quale parte dall'erroneo presupposto che l'area de qua non fosse stata sottoposta a vincolo paesaggistico anteriormente alla legge provinciale di Bolzano 3 gennaio 1964, n. 1, e che tale vincolo sarebbe stato effettuato in forza dell'art. 21 di detta legge con la destinazione dell'area medesima a verde privato.

Va precisato che la legge provinciale di Bolzano 24 luglio 1957, n. 8, sulla tutela del paesaggio stabiliva all'art. 1 che erano soggetti alla legge medesima "a causa del loro notevole interesse pubblico" fra l'altro al n. 3 "i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale" e al n. 4 "le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibile al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze" e stabiliva altresì all'art. 5 che di tali "vaste località... il Presidente della Giunta provinciale su proposta dell'assessore competente ha facoltà di disporre un piano territoriale paesistico... da approvarsi e pubblicarsi insieme con l'elenco medesimo, al fine di impedire che le aree di quelle località siano utilizzate in modo pregiudizievole alla bellezza panoramica".

Nell'art. 7 faceva obbligo ai proprietari di immobili compresi nei pubblici elenchi delle località di presentare i progetti dei lavori che intendessero intraprendere all'assessore competente della Giunta provinciale per ottenere previa autorizzazione e all'art. 8 dava comunque facoltà al Presidente della Giunta provinciale su proposta dell'assessore competente di inibire l'esecuzione senza preventiva autorizzazione di lavori comunque capaci di recare pregiudizio all'attuale aspetto delle cose e delle località soggetto alla presente legge, precisando espressamente all'art. 15 che "non è dovuto indennizzo per i vincoli imposti agli immobili di proprietà privata a norma dei precedenti articoli" e aggiungendo nel successivo comma: "Tuttavia, nei soli casi di divieto assoluto di costruzione sopra aree da considerarsi fabbricabili, potrà essere concesso, previa perizia estimativa dell'ufficio tecnico della provincia, uno speciale contributo nei limiti della somma da stanziarsi in apposito articolo del bilancio della provincia".

Con successiva legge provinciale 10 luglio 1960, n. 8, si stabiliva l'ordinamento urbanistico unitario del territorio della provincia disponendo l'emanazione di un piano provinciale con l'obbligo (art. 10) per tutti gli enti e in particolare dei comuni di farlo rispettare e di eseguirlo adeguando ad esso i loro piani regolatori. In particolare ai comuni di Bolzano, Merano, Bressanone, Brunico e ai Comuni dichiarati stazioni di cura, di soggiorno e di turismo era fatto obbligo di formare il piano regolatore del proprio territorio (art. 12) precisando (art. 14) che tali piani devono riferirsi alla totalità del territorio comunale e considerare essenzialmente fra l'altro (n. 2) "la delimitazione e la definizione funzionale delle singole zone con le precisazioni specifiche dei caratteri e dei vincoli inerenti alla particolare destinazione (residenziale, agricola, industriale, paesistica, verde ecc.)" con la relativa suddivisione delle zone residenziali. In relazione all'art. 15 della precedente legge provinciale 24 luglio 1957, n. 8, e in applicazione del medesimo, veniva dichiarato non essere dovuta alcuna indennità per vincoli di zona ed altri.

Conseguentemente il Presidente della Giunta provinciale di Bolzano con decreto 16 settembre 1960, n. 49, in base alla predetta legge provinciale espressamente richiamata, dichiarava incluso nell'elenco delle località da sottoporre a tutela paesistica compilato ai sensi dell'art. 2 della sopracitata legge il territorio di Bolzano, precisando che "il vincolo non significa divieto assoluto di costruibilità, ma impone soltanto obbligo di presentare all'autorità

provinciale per la tutela del paesaggio per la preventiva approvazione, qualsiasi progetto di costruzione che si intenda erigere nel territorio vincolato".

Tale decreto di vincolo paesistico era vincolante per il piano regolatore del Comune di Bolzano e doveva essere integralmente recepito (come anche dichiarato nell'art. 6, secondo comma, della legge della Provincia di Bolzano 25 luglio 1970, n. 16, la quale ha espressamente precisato all'art. 23 che i provvedimenti adottati in base alla legge preesistente e pertanto anche il citato decreto del Presidente della Giunta provinciale 19 settembre 1960, n. 49, rimangono in vigore).

Per effetto di questa recezione il piano regolatore del Comune di Bolzano approvato con legge provinciale 3 gennaio 1964, n. 1, doveva darsi carico dell'uso urbanistico delle aree cadenti nei perimetri delle zone dichiarate bellezze paesaggistiche, attuando la connessione tra disciplina urbanistica e tutela paesaggistica che è propria della legislazione della provincia autonoma di Bolzano.

Tale connessione è stata attuata con la legge della provincia di Bolzano 3 gennaio 1964, n. 1 (Piano regolatore generale del Comune di Bolzano. Norme di attuazione). In essa all'art. 21 si precisa che le zone destinate a verde privato sono sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi della legge provinciale 24 luglio 1957, n. 8, parole queste che vanno interpretate nel senso che l'indicazione nel piano regolatore di zone a verde privato risponde ai vincoli stabiliti nella precedente legge provinciale n. 8 del 1957 e non pone limitazioni maggiori di quelle già imposte da detta legge con l'assoggettamento al vincolo paesistico. Il medesimo articolo infatti ammette entro analoghi vincoli ricostruzioni e riadattamenti di fabbricati esistenti ed anche in determinati casi la concessione di diversa altezza, e, in relazione alle esigenze di sviluppo di aziende agricole anche l'ampliamento di fabbricati e la costruzione di edifici.

Pertanto le norme denunziate non introducono nuove limitazioni e tanto meno aventi sostanziale contenuto espropriativo, né trasferimenti coattivi di proprietà, ma applicano a determinati immobili le conseguenze che derivano da intrinseche qualità oggettive e da condizioni naturali proprie di essi, accertate ed individuate da altri organi attraverso provvedimenti rispetto ai quali non è stata sollevata questione di legittimità costituzionale e che non si è provveduto ad impugnare in diversa sede.

Come ha affermato la Corte con sua sentenza n. 56 del 1968, a proposito della stessa legge della provincia di Bolzano 24 luglio 1957, n. 8, i beni immobili qualificati di bellezza naturale hanno valore paesistico per una circostanza che dipende dalla loro ubicazione e dalla loro inserzione in un complesso che ha in modo coesistente le qualità indicate dalla legge.

Essi costituiscono una categoria che originariamente è di interesse pubblico. "L'amministrazione", aggiunge la sentenza, "operando nei modi descritti dalla legge rispetto ai beni che la compongono, non ne modifica la situazione preesistente, ma acclara la corrispondenza delle concrete sue qualità alla prescrizione normativa". Sempre secondo la medesima sentenza, "nell'ipotesi di vincolo paesistico su beni che hanno il carattere di bellezza naturale, la pubblica amministrazione, dichiarando un bene di pubblico interesse o includendolo in un elenco, non fa che esercitare una potestà che le è attribuita dallo stesso regime di godimento di quel bene, così che le sia lecito confrontare il modo di esercizio di alcune facoltà inerenti a quel godimento con l'esigenza di conservare le qualità che il bene ha connaturato secondo il regime che gli è proprio e di prescrivere adempimenti coordinati e correlativi a tali esigenze".

È superfluo rilevare che la qualità di bellezza paesaggistica dichiarata attraverso i provvedimenti citati dalle autorità competenti non può essere posta in discussione e tanto meno revocata sulla base di una perizia tecnica disposta dal giudice a quo come questo ultimo mostra di ritenere.

Le norme denunziate corrispondono pertanto e si adeguano alla natura e alle caratteristiche degli immobili oggetto di esse e, attuando attraverso il regime paesistico, la tutela prevista dall'art. 9 della Costituzione, determinano, in coerenza a tale natura e al fine di non fare alterare tali caratteristiche, l'essenza, l'esercizio e il godimento dei diritti inerenti agli immobili suddetti.

Come ha affermato questa Corte (sentenze n. 6 del 1966 e n. 56 del 1968) la determinazione dei vincoli paesaggistici e delle relative limitazioni edilizie conseguenti all'indole accertata dei beni non costituisce espropriazione e non comporta un obbligo costituzionalmente garantito di corrispondere un indennizzo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32 della legge provinciale di Bolzano 10 luglio 1960, n. 8 (Ordinamento urbanistico), e dell'art. 21 della legge provinciale di Bolzano 3 gennaio 1964, n. 1 (Piano regolatore generale del Comune di Bolzano. Norme di attuazione), sollevata, in riferimento all'art. 42, terzo comma, della Costituzione, dal tribunale di Bolzano con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 aprile 1976.

F.to: PAOLO ROSSI - LUIGI OGGIONI - ANGELO DE MARCO - ERCOLE ROCCHETTI - ENZO CAPALOTTA - VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - VEZIO CRISAFULLI - NICOLA REALE - LEONETTO AMADEI - GIULIO GIONFRIDA - EDOARDO VOLTERRA - GUIDO ASTUTI - MICHELE ROSSANO - ANTONINO DE STEFANO.

LUIGI BROSIO - Cancelliere

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.