

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **92/1982** (ECLI:IT:COST:1982:92)

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

Presidente: **ELIA** - Redattore: - Relatore: **SAJA**

Udienza Pubblica del **24/02/1982**; Decisione del **27/04/1982**

Deposito del **12/05/1982**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **9779 9780**

Atti decisi:

N. 92

SENTENZA 27 APRILE 1982

Deposito in cancelleria: 12 maggio 1982.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 137 del 20 maggio 1982.

Pres. ELIA - Rel. SAJA

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. LEOPOLDO ELIA, Presidente - Dott. MICHELE ROSSANO - Prof. ANTONINO DE STEFANO - Prof. GUGLIELMO ROEHRSEN - Avv. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Avv. ALBERTO MALAGUGINI Prof. LIVIO PALADIN - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI - Dott. FRANCESCO SAJA - Prof. GIOVANNI CONSO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 7 (nn. 2, 3 e 4), 34, 36 e 40 della legge

17 agosto 1942, n. 1150, in relazione all'art. 2 della legge 19 novembre 1968, n. 1187, alla legge 30 novembre 1973, n. 756, al d.l. 29 novembre 1975, n. 562, conv. in legge 22 dicembre 1975, n. 696, e al d.l. 26 novembre 1976, n. 781, conv. in legge 24 gennaio 1977, n. 6, nonché degli artt. 1, 3, 4, 6, 11, 12 e 13 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (vincoli di inedificabilità) promosso con ordinanza emessa il 7 novembre 1978 dal Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria sui ricorsi riuniti proposti da Zuccari Rita ed altro contro la Regione Umbria ed altro, iscritta al n. 339 del registro ordinanze 1979 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 182 del 4 luglio 1979.

Udito nell'udienza pubblica del 24 febbraio 1982 il Giudice relatore Francesco Saja.

Ritenuto in fatto:

Con ricorsi notificati rispettivamente il 9 e il 15 dicembre 1977, Zuccari Rita e Cimignoli Leonardo impugnavano davanti al Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria il regolamento edilizio, con annesso programma di fabbricazione, adottato dal Comune di Castel Ritaldi con atto consiliare del 16 maggio 1976, limitatamente alla classificazione a verde pubblico di un'area di loro proprietà, lamentando, fra l'altro, che il vincolo, in contrasto con le leggi 19 novembre 1968 n. 1187 e 30 novembre 1973 n. 756, fosse stato disposto senza indennizzo né limitazione temporale di validità.

Il Tribunale, con ordinanza del 7 novembre 1978, sospendeva la pronuncia e sollevava questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 7 (nn. 2, 3, 4), 34, 36 e 40 l. n. 1150 del 1942, 21 n. 1187 del 1968, 1 l. 30 novembre 1973 n. 756, 1 d.l. 29 novembre 1975 n. 562 convertito in l. 22 dicembre 1975 n. 696, 1 d.l. 26 novembre 1976 n. 781 convertito in l. 24 gennaio 1977 n. 6, 1, 2, 3, 4, 6, 11, 12, 13 l. 28 gennaio 1977 n. 10, nella parte in cui esso consente di imporre, mediante i vari strumenti urbanistici, vincoli di natura espropriativa senza la previsione di indennizzo né termine di durata improrogabile, per contrasto con gli artt. 3, 41, 42, 47, 97 Cost.

Il Tribunale premette che, a seguito della sentenza della Corte costituzionale 29 maggio 1968 n. 55 - la quale ha escluso la possibilità di imporre vincoli urbanistici con contenuto espropriativo a tempo indeterminato e senza indennizzo -, il legislatore ordinario, con legge 19 novembre 1968 n. 1187, stabilì la perdita di efficacia di detti vincoli se, trascorsi cinque anni dalla loro imposizione, non fossero stati approvati i piani particolareggiati. Premette ancora il Tribunale che, successivamente, la legge 30 novembre 1973 n. 756 (poi prorogata più volte: con d.l. 29 novembre 1975 n. 562, convertito in l. 22 dicembre 1975 n. 696 e con d.l. 26 novembre 1976 n. 781, convertito in l. 24 gennaio 1977 n. 6) dichiarò la validità dei vincoli suddetti sino all'entrata in vigore dell'emananda legge sull'edificabilità dei suoli. Da ciò è conseguito che, con la scadenza dell'ultima proroga (quella disposta con il citato d.l. n. 781 del 1976), ogni limite temporale all'efficacia dei vincoli urbanistici è venuto meno.

Il Tribunale, ciò premesso, nega anche che, con l'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977 n. 10 sull'edificabilità dei suoli, sia venuta meno la configurabilità stessa dei vincoli urbanistici.

L'attuale stato della legislazione è perciò, secondo la prospettata interpretazione, il seguente: a) i suoli di proprietà privata sono soggetti alla possibile imposizione, per mezzo di strumenti urbanistici, di vincoli di inedificabilità assoluta, ovvero di vincoli comportanti la successiva espropriazione, senza che ciò comporti indennizzo (artt. 7, n. 2, 3, 4, e 40 l. n. 1150 del 1942); b) i termini di efficacia dei vincoli disposti dai provvedimenti legislativi n. 1187 del 1968, n. 756 del 1973, n. 562 del 1975 e n. 781 del 1976 sono scaduti; c) gli artt. 1, 3, 4, 6, 11, 12, 13 della legge n. 10 del 1977 consentono ancora l'imposizione di vincoli non indennizzabili,

ma senza un termine preciso di durata, in contrasto con quanto stabilito da C. cost. n. 55 del 1968; d) gli artt. 34 e 36 l. n. 1150 del 1942 consentono che anche i programmi di fabbricazione impongano vincoli, parimenti senza indennizzo e senza termine preciso di durata.

Questo complesso normativo sembra al Tribunale contrastare con gli artt. 3 e 42 della Costituzione per le ragioni già risultanti dalla sent. n. 55 del 1968.

In particolare, il regime di concessione onerosa disposto con la legge n. 10 del 1977 non è idoneo ad escludere che l'imposizione del vincolo annulli il valore di scambio del suolo e che essa realizzi perciò una vicenda sostanzialmente espropriativa.

Il sistema instaurato dalla legge n. 10 del 1977, inoltre, sembra al Tribunale porsi in contrasto con gli artt. 41, primo, secondo e terzo comma, 42 e 47 Cost., in quanto esso non impedisce ai proprietari di aree di lucrare la rendita di posizione ed impone ai costruttori il contributo di concessione, scoraggiando così l'attività edilizia e l'accesso alla proprietà della casa da parte dei ceti meno abbienti.

Il Tribunale, prospettando anche una diversa interpretazione, secondo cui l'art. 21 n. 1187 del 1968 sarebbe ancora in vigore, ravvisa un profilo di incostituzionalità nell'assenza, nella vigente normativa, del divieto di prorogare eventuali termini di durata da assegnare ai vincoli urbanistici, potendo l'assenza del divieto favorire l'elusione del principio di temporaneità.

Il Tribunale richiama, da ultimo, l'art. 13 della legge n. 10 del 1977, disciplinante i programmi pluriennali d'attuazione, dubitando che i criteri con cui le singole aree debbono essere inserite nei detti programmi contrastino con gli artt. 3 e 97 Cost., essendo l'inserzione rimessa all'arbitrio della pubblica amministrazione.

L'ordinanza, ritualmente notificata e comunicata, è stata pubblicata nella G.U. n. 182 del 4 luglio 1979.

Le parti private non si sono costituite. La Regione Umbria non è intervenuta. La Presidenza del Consiglio dei ministri è intervenuta tardivamente.

Considerato in diritto:

1. - Con l'ordinanza in epigrafe il Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 7 (nn. 2, 3 e 4), 34, 36 e 40 della legge 17 agosto 1942 n. 1150 in relazione all'art. 2 della legge 19 novembre 1968, n. 1187, alla legge 30 novembre 1973 n. 756, al decreto legge 29 novembre 1975 n. 562 convertito nella legge 22 dicembre 1975 n. 696, al decreto legge 26 novembre 1976 n. 781 convertito nella legge 24 gennaio 1977 n. 6 (ove ritenuti tuttora in vigore) nonché degli artt. 1, 3, 4, 6, 11, 12 e 13 della legge 28 gennaio 1977 n. 10, nella parte in cui tutte le suddette norme consentono la possibilità di imporre, mediante strumenti urbanistici, vincoli di natura sostanzialmente espropriativa su aree di proprietà privata, senza la previsione di indennizzo né di un termine di durata non prorogabile dei vincoli stessi, per contrasto con gli artt. 3, 41, primo, secondo e terzo comma, e 42, primo, secondo e terzo comma, 47, secondo comma, e 97, primo comma, della Costituzione.

2. - Per intendere esattamente la complessa problematica, è opportuno premettere delle considerazioni relative ai presupposti da cui muove l'ordinanza di rimessione.

Con la sentenza n. 55 del 1968 questa Corte, sviluppando un indirizzo già accennato nella decisione n. 6 del 1966 e ribadito in quella n. 56 dello stesso anno 1968, ha dichiarato costituzionalmente illegittime le disposizioni dell'art. 7 nn. 2, 3,4 e dell'art. 40 della legge urbanistica 17 agosto 1942 n. 1150 nella parte in cui non prevedevano, e per le limitazioni con contenuto espropriativo, operanti immediatamente ed a tempo indeterminato, un indennizzo a favore dei soggetti che avevano un diritto reale sui beni gravati dalle dette limitazioni.

A seguito di quella decisione, il legislatore intervenne tempestivamente con la l. 19 novembre 1968 n. 1187 intitolata "Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942 n. 1150". Con essa la legislazione precedente venne opportunamente adeguata alla ricordata decisione di questa Corte e, tra l'altro, si stabilì che i predetti vincoli avrebbero perso efficacia qualora, entro cinque anni dalla data di approvazione del piano regolatore generale, non fossero stati approvati i relativi piani particolareggiati od autorizzati i piani di lottizzazione convenzionati; per i piani regolatori approvati anteriormente alla data di entrata in vigore della legge, il termine suindicato decorreva da detta data.

Successivamente venne emanata la l. 30 novembre 1973 n. 756, la quale statuí che i vincoli urbanistici sarebbero stati efficaci sino all'entrata in vigore della nuova legislazione sul regime dei suoli e, comunque, non oltre due anni dall'entrata in vigore della legge; tale termine fu una prima volta prorogato di un anno con il d.l. 29 novembre 1975 n. 562 convertito nella l. 22 dicembre 1975 n. 696 e poi di due mesi con il d.l. 26 novembre 1976 n. 781 convertito nella legge 24 gennaio 1977 n. 6 e cioè sino all'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977 n. 10 (c.d. legge Bucalossi). Peraltro, in detta legge non vi è riferimento alcuno ai vincoli urbanistici.

3. - In tale realtà normativa, l'ordinanza di rimessione pone alternativamente le seguenti questioni di costituzionalità: o della materia dei vincoli urbanistici si è occupata sia pure implicitamente la cit. legge n. 10 del 1977 ed allora la relativa disciplina, non prevedendo alcun termine di efficacia per detti vincoli e ripristinando quindi la situazione anteriore alla sentenza n. 55 del 1968 di questa Corte, sarebbe incostituzionale; ovvero, se è rimasta in vigore la normativa precedente nella parte in cui può esserle riconosciuta natura permanente (cioè limitatamente alla legge n. 1187 del 1968), deve ritenersi che questa è egualmente incostituzionale perché in essa manca una norma che faccia divieto di prorogare il suindicato termine di cinque anni. Oltre a porre tale questione, il Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria trae generico spunto dalla materia di cui trattasi per impugnare le riportate disposizioni della legge n. 10 del 1977 anche per contrasto:

a) con l'art. 41 Cost., in quanto ostacolano una attività economica di utilità sociale, quale la costruzione di alloggi;

b) con gli artt. 42, primo e secondo comma, e 47 Cost., in quanto ostacolano l'acquisto di alloggi da parte dei cittadini meno abbienti;

c) con gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto consentono di costituire situazioni diverse tra proprietari di aree, secondo il mero arbitrio degli organi della pubblica amministrazione.

4. - È evidente come, tra le varie questioni sollevate dal giudice a quo, siano manifestamente irrilevanti quelle indicate sotto le lettere a), b) e c) del numero precedente. Si tratta, infatti, di critiche che vengono mosse alla legge sopra indicata senza che vi sia alcun nesso con il giudizio a quo, il quale è stato promosso dai ricorrenti al fine di contestare la validità del vincolo a verde pubblico imposto - senza indennizzo né limitazione temporale d'efficacia - su aree di loro proprietà con il programma di fabbricazione adottato dal Comune di Castel Ritaldi con deliberazione 16 maggio 1976. Trattasi, infatti, di problemi di natura più politico- economica che giuridica, i quali non hanno alcuna influenza sulla validità di detto vincolo, su cui, invece, rileva la questione per prima indicata e diretta ad accertare se ancora sussista nella legislazione vigente quella limitazione temporale richiesta dalla sent. n. 55 del

1968.

5. - Prima di procedere all'esame della detta questione non è superfluo, peraltro, formulare due precisazioni.

La prima concerne la legittimità costituzionale degli atti normativi che consentono, come nella specie, l'imposizione di vincoli urbanistici con il programma di fabbricazione, e non mediante piani regolatori generali, legittimità già riconosciuta da questa Corte con la sent. n. 23 del 1978, alla quale è sufficiente far riferimento.

La seconda concerne la portata della prospettata questione, la quale, riferendosi ad un vincolo a verde pubblico, riguarda esclusivamente le limitazioni alla proprietà e ad altri diritti reali preordinate ad un successivo trasferimento coattivo.

Il thema decidendum risulta quindi circoscritto soltanto a tale categoria di vincoli urbanistici, rispetto alla quale rimane indubbiamente ferma la ratio della più volte ricordata sent. n. 55 del 1968. Deve ritenersi, invero, che contrasta con la garanzia stabilita dall'art. 42, terzo comma, della Costituzione il fatto che la proprietà rimanga indefinitamente gravata (senza indennizzo) da un vincolo, il quale, per lo stato di incertezza che crea, incide profondamente sul complesso di facoltà consentite dalla legge al titolare del diritto, sottraendogli la possibilità di una adeguata e razionale utilizzazione.

6. - Ciò posto, osserva la Corte che, non sussistendo sul problema un'elaborazione giurisprudenziale e dottrinale (c. d. "diritto vivente"), occorre procedere direttamente all'interpretazione della complessa normativa.

Al riguardo, va escluso anzitutto che la legge n. 10 del 1977 abbia regolato la materia dei vincoli urbanistici. A dimostrazione di ciò, si rileva che nessuna norma fa riferimento esplicito o implicito a detta materia e che, per di più, espressamente nei lavori preparatori (vedasi la Rel. governativa al disegno di legge) è precisato che dei vincoli urbanistici la nuova normativa non ha inteso occuparsi.

Dopo quanto sopra osservato rispetto ai vincoli urbanistici preordinati a un successivo trasferimento coattivo, i quali costituiscono, come pur si è detto, l'esclusivo oggetto del giudizio, non è il caso di soffermarsi sul motivo che ha potuto indurre il legislatore in tal senso, essendo sufficiente la constatazione che la nuova legge, non disciplinando l'istituto, ha lasciato inalterata, sotto il profilo che qui interessa, la situazione preesistente.

7. - Occorre pertanto far riferimento alla normativa vigente prima dell'entrata in vigore di detta legge, nell'ambito della quale normativa sembra alla Corte, pur con le innegabili difficoltà ermeneutiche create da una legislazione disorganica e farraginoso, che vada riconosciuto carattere permanente alla cit. l. n. 1187 del 1968, mentre di natura temporanea risultano la l. n. 756 del 1973 e le successive disposizioni di proroga.

Questi ultimi provvedimenti, secondo l'espressa previsione contenuta nei medesimi, dovevano avere efficacia sino all'entrata in vigore della nuova disciplina sul regime dei suoli e pertanto hanno cessato di essere operanti a seguito dell'emanazione della l. n. 10 del 1977. La l. n. 1187 del 1968 non prevede, invece, alcun termine finale, giacché anzi il suo contenuto esclude che razionalmente potesse essere apposta una limitazione di carattere temporale. Essa, infatti, ha modificato e integrato la legge urbanistica, la quale, in sé considerata, ben poteva sopravvivere alla nuova disciplina sull'edificabilità dei suoli, come in effetti è sopravvissuta, e quindi non sarebbe stato giustificato limitarne aprioristicamente l'efficacia sino all'entrata in vigore di detta normativa. Il suo contenuto non riguarda una situazione transeunte ma regola in maniera definitiva la materia, sostituendo con le opportune modificazioni e integrazioni le norme della legge urbanistica, dichiarate incostituzionali,

relative al contenuto dei piani regolatori, alle misure di salvaguardia, alle limitazioni per l'allineamento degli edifici, nonché al termine di efficacia dei vincoli urbanistici; rispetto a questo ultimo punto, non è superfluo aggiungere come la legge concerna non soltanto i piani regolatori già approvati, ma anche quelli che, senza alcun limite temporale, sarebbero stati successivamente adottati, il che sta a dimostrare ulteriormente come la normativa venne emanata con l'intento che essa operasse in permanenza.

8. - Conseguentemente, va esaminato l'ulteriore dubbio del giudice a quo, secondo cui anche la disciplina della ricordata l. n. 1187 del 1968 non si sottrarrebbe a rilievi di incostituzionalità perché non stabilisce che il termine di cinque anni non è prorogabile.

In proposito osserva la Corte che la previsione espressa di improrogabilità non avrebbe alcun rilievo perché non avrebbe impedito alla legge successiva, trattandosi di atti normativi di eguale grado gerarchico, di modificare la disciplina precedente e disporre la proroga del termine. D'altro canto, un divieto del genere non sarebbe neppure logicamente giustificato, potendo insorgere, nella realtà sociale sempre in trasformazione, delle esigenze che consigliano al legislatore di emanare una legge di proroga, soggetta, peraltro, al controllo di questa Corte sotto il profilo dell'arbitrarietà e irrazionalità in relazione agli artt. 3 e 42, terzo comma, Cost.

9.-Per le suesposte considerazioni, ritiene la Corte che la legge n. 1187 del 1968 sia ancora in vigore e disciplini la materia in esame conformemente alla decisione n. 55 del 1968.

È appena il caso di aggiungere che detta normativa va adesso interpretata nel sistema che si è venuto ad integrare successivamente alla sua emanazione; in particolare, la cessazione del vincolo farà venire meno soltanto lo specifico onere relativo e il titolare del bene si troverà quindi nella medesima situazione di tutti gli altri aventi un diritto reale sui beni, restando così assoggettato a tutto quanto la legge e gli strumenti urbanistici, compreso il programma pluriennale di attuazione, dispongono.

Deve pertanto concludersi che le proposte questioni non sono fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

a) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7 (nn. 2, 3 e 4), 34, 36 e 40 della legge 17 agosto 1942 n. 1150 in relazione all'art. 2 della legge 19 novembre 1968 n. 1187, alla legge 30 novembre 1973 n. 756, al decreto legge 29 novembre 1975 n. 562 convertito nella legge 22 dicembre 1975 n. 696, al decreto legge 26 novembre 1976 n. 781 convertito nella legge 24 gennaio 1977 n. 6 (ove ritenuti tuttora in vigore), nonché degli artt. 1, 3,4, 6,11,12 e 13 della legge 28 gennaio 1977 n. 10, nella parte in cui tutte le suddette norme consentono la possibilità di imporre, mediante strumenti urbanistici, vincoli di natura sostanzialmente espropriativa ad aree di proprietà privata, senza la previsione di indennizzo né di un termine di durata non prorogabile dei vincoli stessi, sollevata con l'ordinanza in epigrafe dal Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria in riferimento agli artt. 3, 41, 42, primo e secondo comma, 47, nonché 97 della Costituzione.

b) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale delle stesse disposizioni di legge in riferimento all'art. 42 terzo comma, della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 aprile 1982. F.to : LEOPOLDO ELIA - MICHELE ROSSANO - ANTONINO DE STEFANO -

GUGLIELMO ROEHRS SEN - ORONZO REALE - BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - ALBERTO MALAGUGINI - LIVIO PALADIN - ANTONIO LA PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI - GIUSEPPE FERRARI - FRANCESCO SAJA - GIOVANNI CONSO.

GIOVANNI VITALE - 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.