CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **1164/1988** (ECLI:IT:COST:1988:1164)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **BALDASSARRE**
Udienza Pubblica del **21/06/1988**; Decisione del **15/12/1988**
Deposito del **29/12/1988**; Pubblicazione in G. U. **11/01/1989**
Norme impugnate:
Massime: **13430 13431**
Atti decisi:

N. 1164

SENTENZA 15-29 DICEMBRE 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo unico della legge della Provincia di Trento del 27 luglio 1981, n. 11 dal titolo "Modifiche della legge provinciale 11 dicembre 1975, n. 53", promosso con ordinanza emessa il 26 ottobre 1987 dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento sul ricorso proposto da Piccoli Andrea contro il Comune di Mori ed altro, iscritta al n. 813 del registro ordinanze 1987 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 54, prima serie speciale, dell'anno 1987;

Visto l'atto di costituzione della Provincia Autonoma di Trento;

Udito nell'udienza pubblica del 21 giugno 1988 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Udito l'Avv. Umberto Pototschnig per la Provincia autonoma di Trento;

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso del giudizio promosso da Andrea Piccoli contro il Comune di Mori e nei confronti della Provincia Autonoma di Trento per l'annullamento del provvedimento del Comune di Mori n. 9952 del 23 gennaio 1987, con il quale era stata respinta la domanda di concessione per la costruzione di un edificio nel territorio di quel comune, il Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 42 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'articolo unico della legge provinciale di Trento 27 luglio 1981, n. 11, che eleva a dieci anni la durata dei vincoli urbanistici imposti con i programmi di fabbricazione, lasciando invariata la durata di quelli imposti con altri strumenti urbanistici.

Premesso che i vincoli urbanistici possono essere imposti da tutti gli strumenti urbanistici previsti dall'ordinamento della Provincia autonoma di Trento - e precisamente, sia dal piano urbanistico provinciale, sia dal piano comprensoriale, sia dal piano regolatore generale e dai programmi di fabbricazione - il giudice a quo osserva che, mentre i vincoli imposti con i primi tre strumenti urbanistici possono avere la durata massima di cinque anni, quelli imposti con i programmi di fabbricazione possono avere una durata doppia.

Da qui deriva la violazione degli artt. 3 e 42 Cost., in quanto la disposizione impugnata creerebbe una irragionevole disparità di trattamento tra cittadini della medesima provincia, i quali vedono compresso il loro diritto di proprietà da vincoli la cui efficacia temporale varia a seconda dello strumento di pianificazione territoriale adottato. Disparità che sarebbe aggravata, sempre secondo il giudice a quo, dalla discrezionalità che le amministrazioni locali hanno nello scegliere l'uno o l'altro strumento urbanistico, nonché dal rilievo che, per i Comuni dotati di programmi di fabbricazione, la successiva approvazione di un piano comprensoriale potrebbe determinare la imposizione di vincoli per un lasso di tempo complessivamente superiore ai limiti massimi consentiti.

Né, ad avviso del giudice a quo, la disposizione impugnata è giustificata da situazioni eccezionali e temporanee, le quali, in base alla giurisprudenza di questa Corte (v. sent. n. 82 del 1982), potrebbero valere ad escludere la illegittimità costituzionale di norme regionali (o provinciali) che prevedono una durata dei limiti imposti dai programmi di fabbricazione superiore a quella stabilita dalle leggi statali per il restante territorio nazionale.

Al contrario, la disparità di trattamento dei diritti di proprietà dei privati residenti nella Provincia risulterebbe confermata e rafforzata dal fatto che la disposizione impugnata, disponendo che i vincoli posti dai programmi di fabbricazione abbiano un'efficacia massima maggiore di quella dei vincoli previsti dai piani regolatori generali o dai piani urbanistici comprensoriali, pongono il privato che si trovi soggetto ai primi in una situazione deteriore, essendo approvati i programmi di fabbricazione senza la garanzia del giusto procedimento, che, viceversa, caratterizza l'approvazione degli altri strumenti urbanistici.

2. - La Provincia autonoma di Trento è intervenuta in giudizio eccependo, in primo luogo, l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata dal T.A.R. di Trento.

La Provincia osserva, infatti, che nell'ordinanza di rimessione non sono indicate le norme costituzionali che si ritengono violate dalla disposizione impugnata, in quanto il riferimento agli artt. 3 e 42 contenuto nell'ordinanza attiene soltanto alla eccezione di legittimità costituzionale sollevata da una delle parti. Dal complesso dell'ordinanza emerge, semmai, solo un riferimento alla pretesa violazione dell'art. 3 Cost., mentre la questione della legittimità di

leggi provinciali che pongono vincoli urbanistici di maggior durata di quelli previsti da leggi statali avrebbe dovuto essere sollevata con riferimento alle disposizioni statutarie che individuano le competenze della provincia.

Nel merito, la Provincia autonoma chiede che le questioni vengano dichiarate non fondate.

Quanto alla pretesa violazione del principio di eguaglianza, la Provincia osserva, innanzitutto, che è errato il riferimento contenuto nell'ordinanza alla discrezionalità della scelta dello strumento urbanistico, dal momento che la legge provinciale 11 dicembre 1975, n. 53 ha ridisciplinato i piani comprensoriali assorbendo in essi i piani regolatori generali e stabilendo che questi ultimi possono essere adottati soltanto dai Comuni che alla data del 1975 ne erano già dotati. In ogni caso, la Provincia ritiene che non si possa parlare di violazione del principio di eguaglianza, in quanto la differente efficacia nel tempo di strumenti urbanistici tra loro diversi va valutata con riferimento agli effetti che si intendono raggiungere con l'adozione dell'uno o dell'altro. La stessa legislazione statale, d'altronde, prevede un'efficacia differente per i diversi strumenti urbanistici da essa previsti, un'efficacia che per alcuni piani è persino superiore a quella stabilita dalla norma impugnata.

Ad ogni modo, secondo la Provincia, la legge provinciale n. 11 del 1981 si propone, non tanto di elevare a dieci anni l'efficacia temporale dei vincoli posti con i programmi di fabbricazione, quanto di estendere il termine massimo già previsto in dieci anni per i piani generali di zona anche ai programmi di fabbricazione. Nessuna illegittimità potrebbe essere ravvisata in ciò, perché sia i programmi di fabbricazione, sia i piani generali di zona - i quali costituiscono il più importante strumento di cui dispongono i comuni della Provincia di Trento per attuare in via generale le previsioni del piano comprensoriale - hanno efficacia attuativa immediata.

D'altronde, conclude la Provincia, la stessa legislazione statale prevede (art. 2 legge n. 1187 del 1968) che i vincoli posti da un piano regolatore generale possano avere efficacia per quindici anni, posto che per l'attuazione dei piani particolareggiati il limite massimo è di dieci anni.

3. - In prossimità dell'udienza, la Provincia autonoma di Trento ha depositato una memoria difensiva con la quale, in aggiunta alle argomentazioni già svolte a favore della infondatezza delle questioni sollevate, sottolinea che, con sentenza n. 92 del 1982, questa Corte ha affermato che l'art. 42 Cost. non è violato allorquando la durata dei vincoli di inedificabilità sia limitata nel tempo. Questo principio, secondo la Provincia, è pienamente osservato dalla legge impugnata, la quale ragionevolmente prevede la medesima efficacia temporale per i vincoli posti dai programmi di fabbricazione e per quelli contenuti nei piani di attuazione.

Considerato in diritto

1. - L'articolo unico della legge della Provincia autonoma di Trento 27 luglio 1981, n. 11 ("Modifica della legge provinciale 11 dicembre 1975, n. 53") - il quale equipara l'efficacia temporale massima dei vincoli urbanistici posti alle aree per attrezzature pubbliche e collettive dai programmi di fabbricazione a quella (dieci anni) stabilita per i piani generali di zona dall'art. 15, secondo comma, della legge provinciale 11 dicembre 1975, n. 53 - è sospettato d'incostituzionalità dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento per contrasto con gli artt. 3 e 42 della Costituzione.

Secondo il giudice a quo, detti parametri costituzionali appaiono violati, in quanto, con il riconoscimento di un'efficacia temporale massima dei vincoli posti dai programmi di

fabbricazione più elevata di quella relativa ai vincoli previsti dai piani urbanistici comprensoriali e dai piani regolatori generali, si creerebbe una disparità di trattamento fra i proprietari residenti nei vari Comuni della Provincia di Trento, nel senso che alcuni di essi verrebbero assoggettati a vincoli di durata massima diversa in conseguenza della scelta (discrezionale) di questo o di quello strumento urbanistico da parte delle amministrazioni pubbliche. Tale disparità sarebbe, poi, aggravata, ad avviso del giudice a quo, dal fatto che i programmi di fabbricazione, a differenza dei piani urbanistici comprensoriali e dei piani regolatori generali, sono approvati senza la garanzia del c.d. giusto procedimento e dal fatto che la disposizione impugnata prevede una durata massima (dieci anni) dei vincoli d'inedificazione per attrezzature pubbliche posti dai programmi di fabbricazione adottati dai Comuni della Provincia di Trento superiore alla durata prevista per gli stessi vincoli urbanistici dalla legislazione statale (cinque anni), senza che questa differenza risulti giustificata da situazioni temporanee o eccezionali.

2. - Va preliminarmente esaminata l'eccezione d'inammissibilità presentata dalla Provincia autonoma di Trento, secondo la quale nell'ordinanza di rimessione non sarebbe contenuta alcuna specificazione delle norme costituzionali che si assumono violate. Più precisamente, poiché l'unica indicazione degli artt. 3 e 42 della Costituzione è inserita nella parte dell'ordinanza in cui il giudice a quo riferisce il contenuto dell'eccezione sollevata dalle parti nel giudizio principale e poiché la motivazione della stessa sembra oscillare tra la lesione del principio costituzionale di eguaglianza e quella del limite statutario dei principi generali, la Provincia ritiene che dall'ordinanza non risulti con sufficiente chiarezza quale sia esattamente la questione sollevata e, in particolare, se sia considerato leso il limite costituzionale o quello statutario e se il giudice a quo faccia propri, o meno, i dubbi di costituzionalità sollevati dalle parti.

L'eccezione non può essere accolta.

Ad un esame complessivo dell'ordinanza, risulta sufficientemente chiaro come il giudice a quo, accogliendo l'eccezione sollevata dalle parti del giudizio principale, abbia inteso contestare la legittimità costituzionale dell'articolo unico della legge provinciale n. 11 del 1981 in riferimento agli artt. 3 e 42 della Costituzione, sotto il profilo della disparità di trattamento causata ai privati dalla previsione di una differente durata massima di vincoli posti da strumenti urbanistici diversi, ma presuntivamente diretti a svolgere una funzione analoga nell'ambito del sistema urbanistico vigente nella Provincia di Trento. Parimente chiaro risulta che le altre argomentazioni addotte dal giudice a quo, lungi dal porre ulteriori questioni di costituzionalità, sono utilizzate come elementi rafforzativi dell'assunzione relativa all'arbitraria discriminazione che sarebbe prodotta dalla disposizione impugnata.

3. - La questione non è fondata.

Al fine di dimostrare l'ingiustificata disparità di trattamento che i cittadini residenti nei vari Comuni della Provincia di Trento subirebbero nel godimento dei loro diritti di proprietà in conseguenza della estensione a dieci anni della durata massima dei vincoli di aree per attrezzature pubbliche e collettive previsti dai programmi di fabbricazione (durata che viene così parificata a quella dei piani generali di zona), il giudice a quo muove dalla convinzione che, essendo diretti i predetti programmi a svolgere nell'ordinamento urbanistico della Provincia di Trento una funzione analoga a quella dei piani comprensoriali e dei piani regolatori generali, non potrebbero avere una durata massima diversa da quella propria di questi ultimi, onde impedire che la pubblica amministrazione possa discrezionalmente optare a favore dei programmi di fabbricazione sol perché comportano vincoli di durata superiore.

Va precisato, innanzitutto, che l'assunto del giudice a quo non può considerarsi corretto, poiché l'ordinamento urbanistico vigente nella Provincia di Trento è caratterizzato da un sistema articolato di piani, ognuno dei quali viene chiamato a svolgere una propria specifica

funzione.

Lo strumento di governo territoriale più generale adottabile dalla Provincia di Trento con funzioni di piano di coordinamento è il Piano urbanistico provinciale (art. 6, legge prov. 2 marzo 1964, n. 2), in armonia con il quale dev'essere adottato il Piano comprensoriale (art. 17, primo e secondo comma, legge prov. n. 2 del 1964; artt. 3 e 11, legge prov. n. 53 del 1975), che ha il valore e gli effetti di un piano regolatore generale, esteso al territorio di tutti i Comuni facenti parte del comprensorio (art. 5, legge prov. n. 53 del 1975). Al di sotto di tali piani di livello superiore sono, poi, previsti i piani di attuazione, il più importante dei quali è dato dal piano generale di zona, che, avendo valore ed effetti analoghi a quelli di un piano regolatore particolareggiato (art. 18, legge prov. n. 53 del 1975), costituisce lo strumento urbanistico utilizzabile ogni volta che si voglia addivenire a una pianificazione urbanistica di attuazione, dotata di carattere generale, estesa al territorio di un Comune (nel qual caso è adottato dai singoli Comuni) ovvero al territorio di più Comuni (nel qual caso è adottato dall'assemblea del Comprensorio).

In conseguenza di tale disciplina stabilita con la legge n. 53 del 1975, il legislatore provinciale ha coerentemente disposto, con norme di carattere transitorio (artt. 37 e 40 della stessa legge prov. n. 53 del 1975), che non è più consentita l'adozione di piani regolatori generali e di piani regolatori particolareggiati a partire dalla data di entrata in vigore della predetta legge, salva l'efficacia di quei piani regolatori che, alla suddetta data, fossero già stati approvati dalla Giunta provinciale o anche semplicemente adottati dai Comuni.

Nell'ambito di questo sistema di pianificazione del territorio, i programmi di fabbricazione, che nel precedente regime giuridico erano obbligatori per tutti i Comuni non muniti di un piano regolatore generale (art. 16, legge prov. n. 2 del 1964), con la legge provinciale del 1975 sono stati temporaneamente conservati con lo stesso ruolo e allo stesso livello di pianificazione superiore (e non di attuazione) previsti precedentemente. Per tale ragione è stato disposto che la loro efficacia venga a cessare con l'entrata in vigore dei piani comprensoriali (artt. 5 e 26, legge prov. n. 53 del 1975), i quali, come s'è prima precisato, hanno nella Provincia di Trento lo stesso valore e gli stessi effetti che la legislazione statale collega ai piani regolatori generali.

4. - Dal quadro generale dell'ordinamento urbanistico vigente nella Provincia di Trento si desume che, se non può accogliersi l'interpretazione patrocinata dalla difesa della Provincia - secondo la quale la disposizione impugnata si giustifica in quanto i programmi di fabbricazione partecipano della stessa natura attuativa dei piani generali di zona, non può accettarsi neppure la ricostruzione operata dal giudice a quo, per il quale i piani comprensoriali, i piani regolatori generali e i programmi di fabbricazione sono strumenti urbanistici caratterizzati da una certa interscambiabilità, che, pertanto, possono essere prescelti dall'amministrazione pubblica su basi meramente discrezionali o, addirittura, in ragione della diversa durata massima dei vincoli posti da ciascuno di essi.

Quest'ultima interpretazione, infatti, trascura di considerare, innanzitutto, che la legge provinciale 11 dicembre 1975, n. 53, avendo sostituito i piani regolatori generali, deliberati dai singoli Comuni, con i piani comprensoriali, ha fatto venir meno la possibilità, per i Comuni stessi, di dotarsi del programma di fabbricazione in luogo del piano regolatore generale. In secondo luogo, essa dimentica che la stessa legge del 1975, avendo previsto la cessazione di efficacia dei programmi di fabbricazione alla data di entrata in vigore dei piani comprensoriali, mostra chiaramente che questi ultimi si sostituiscono nel sistema urbanistico provinciale, oltreché ai piani regolatori generali, anche ai programmi di fabbricazione. In altre parole, una corretta interpretazione della legislazione urbanistica della Provincia di Trento porta alla conclusione che, non ricorrendo nella stessa l'interscambiabilità tra i programmi di fabbricazione e i piani regolatori generali o i piani comprensoriali sospettata dal giudice a quo, vien meno il presupposto stesso che ha indotto quest'ultimo a porre una questione di disparità di trattamento dei cittadini, vale a dire la presunta equivalenza di funzione e di applicabilità

degli strumenti urbanistici considerati.

Del resto, non va neppure dimenticato che il legislatore provinciale gode nella disciplina dell'urbanistica di un'ampia discrezionalità, che gli deriva dal fatto che in questa materia la Provincia di Trento possiede, a norma dell'art. 8, n. 5, dello Statuto di autonomia, una competenza legislativa esclusiva. Sotto tale aspetto, pertanto, non vale osservare, come fa il giudice a quo, che la legge provinciale si discosta illegittimamente dalla legislazione nazionale (v. art. 2, legge 19 novembre 1968, n. 1187), la quale prevede, per i vincoli preordinati all'espropriazione o comportanti inedificabilità, un'efficacia massima (cinque anni) di durata inferiore a quella prevista dalla disposizione impugnata. Infatti, a parte il rilievo che la stessa legislazione nazionale permette che la predetta efficacia possa essere protratta anche oltre il termine prima ricordato, occorre sottolineare che, come questa Corte ha già avuto modo di precisare (sent. n. 82 del 1982), la determinazione della durata dei vincoli urbanistici, sempreché non appaia irragionevole o arbitraria, rientra nella piena disponibilità del legislatore regionale o provinciale nell'esercizio di una potestà, come quella esclusiva, che è, per l'appunto, diretta ad adattare la disciplina urbanistica alle particolari esigenze regionali o provinciali anche al di là dei principi vigenti nella legislazione statale su singole materie.

E che il legislatore provinciale non abbia irragionevolmente protratto la durata massima dei vincoli urbanistici è dimostrato dalla ratio sottesa alla disposizione impugnata. Messo di fronte ai ritardi nell'adozione dei piani comprensoriali e alla necessità di conservare in vita i programmi di fabbricazione preesistenti (che interessavano la grandissima maggioranza dei Comuni, dato che soltanto due erano muniti di piano regolatore generale), il legislatore provinciale, al fine di non pregiudicare, per un verso, l'attuazione della riforma urbanistica del 1975 e, per un altro, il compimento delle più importanti opere pubbliche, ha ragionevolmente ritenuto di portare da cinque a dieci anni la durata massima dei programmi di fabbricazione, limitatamente ai vincoli posti per le aree preordinate all'esproprio per la costruzione di attrezzature pubbliche e collettive.

Né si può dire, come afferma ancora il giudice a quo, che la durata massima dei vincoli urbanistici prevista dalla legge impugnata sia eccessiva e ponga, pertanto, limiti arbitrari al diritto di proprietà dei privati. Questa Corte, con giurisprudenza ormai costante (v. sentt. nn. 55 del 1968, 82, 92 e 239 del 1982, 513 del 1988, nonché ord. n. 247 del 1985), ha affermato che i vincoli preordinati ad espropriazioni, quando non danno luogo ad indennizzo, devono essere temporanei, precisando, peraltro, che il termine di efficacia non può essere di tale durata da vanificare in sostanza il requisito della temporaneità. Questi principi non sono, certo, violati dalla disposizione impugnata, non tanto perché - come sostiene la difesa della Provincia - nella legislazione nazionale ricorrono svariate ipotesi di vincoli posti da piani urbanistici dotati di un'efficacia maggiore od eguale, quanto perché, nel caso di specie, la durata prevista, come s'è ora ricordato, è legata alla transitorietà e alla eccezionalità della situazione creatasi in conseguenza del passaggio da una disciplina urbanistica a un'altra, nella quale i programmi di fabbricazione sono destinati a scomparire.

5. - Deve, infine, considerarsi assorbito dalle precedenti osservazioni sulla mancanza dei presupposti affinché possa parlarsi, nel caso, di disparità di trattamento l'ulteriore rilievo formulato dal giudice a quo relativamente al fatto che i programmi di fabbricazione, a differenza dei piani comprensoriali o dei piani regolatori generali, sono adottati senza la garanzia del c.d. giusto procedimento.

Tuttavia, a parte la dubbia congruenza di un motivo, come quello appena riferito, con la questione sollevata (che, come s'è detto, riguarda una disposizione sulla durata massima dei vincoli urbanistici), non si può fare a meno di ricordare che questa Corte ha già precisato come l'assenza della garanzia del c.d. giusto procedimento nell'iter formativo dei programmi di fabbricazione, pur potendo dar luogo a diverse valutazioni sull'opportunità, non è tale, in confronto con quanto previsto per i piani regolatori, da indurre a ritenere violato il principio

costituzionale di eguaglianza (sent. n. 23 del 1978; nonché sent. n. 239 del 1982).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo unico della legge della Provincia autonoma di Trento 27 luglio 1981, n. 11 ("Modifiche della legge provinciale 11 dicembre 1975, n. 53"), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 42 della Costituzione, dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 dicembre 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 29 dicembre 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

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.