CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **575/1989** (ECLI:IT:COST:1989:575)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CAIANIELLO**
Udienza Pubblica del **15/11/1989**; Decisione del **13/12/1989**
Deposito del **22/12/1989**; Pubblicazione in G. U. **03/01/1990**
Norme impugnate:
Massime: **15381 15382 15383 15384**
Atti decisi:

N. 575

SENTENZA 13-22 DICEMBRE 1989

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. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, 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 degli artt. 7, nn. 2, 3 e 4, e 40 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica); dell'art. 2, comma primo, della legge 19 novembre 1968, n. 1187 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica del 17 agosto 1942, n. 1150), promosso con ordinanza emessa il 26 gennaio 1989 dal TAR della Lombardia nel ricorso proposto dalla S.p.a. Magic contro il Comune di Busto Arsizio ed altra, iscritta al n. 294 del registro ordinanze 1989 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 1989;

Visto l'atto di costituzione della S.p.a. Magic, nonché l'atto di intervento del Presidente del

Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 15 novembre 1989 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

Uditi gli avvocati Carlo L. Scrosati e Annarosa Corselli per S.p.a Magic e l'Avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Il TAR per la Lombardia, adito in sede di ricorso avverso l'adozione di una variante al piano regolatore generale che reiterava un vincolo (a "verde quartierale urbano"), scaduto per decorrenza del termine quinquennale di efficacia, ha dubitato, in relazione agli artt. 3 e 42, comma terzo, della Costituzione, della legittimità costituzionale degli artt. 7 nn. 2, 3 e 4, e 40 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 e art. 2, primo comma, della legge 19 novembre 1968, n. 1187 nella parte in cui, consentendo il potere di reiterazione del vincolo, renderebbero possibile una limitazione sostanzialmente espropriativa senza la corresponsione di alcun indennizzo.

Il giudice a quo ritiene di poter sollevare d'ufficio la predetta questione in quanto le norme sospettate di incostituzionalità risulterebbero coinvolte nelle doglianze che la ricorrente ha avanzato, sia pure al diverso fine di denunciare il cattivo esercizio del potere pianificatorio (per sviamento dalla causa tipica e per difetto di motivazione).

Ad avviso del tribunale rimettente la temporanea efficacia della limitazione apposta alla proprietà, incidendo soltanto sull'esercizio del potere amministrativo, non potrebbe dimensionare la potestà di pianificazione territoriale, in grado di riprodurre indeterminatamente - perdurando il sottostante interesse pubblico - i vincoli decaduti e di creare, pertanto, quella situazione di incertezza che il citato art. 2 della legge n. 1187 del 1968 ha invece cercato di eliminare in ossequio alla sentenza n. 55 del 1968. La reiterazione, determinerebbe, dunque, "una continuità e perpetuità di regime vincolistico della proprietà, tale da risolversi in una limitazione sostanzialmente espropriativa senza la corresponsione di alcun indennizzo".

Né potrebbe ritenersi che di fronte a tale effetto espropriativo la salvaguardia delle posizioni dei privati sarebbe egualmente assicurata dal sindacato giurisdizionale sulla motivazione del provvedimento che ha reiterato il vincolo: difatti, a parte la considerazione che tale sindacato dovrebbe comunque arrestarsi alle soglie del merito urbanistico, va considerato che la motivazione può solo legittimare il concreto esercizio del potere e non condizionarlo, quando, come nel caso in esame, il potere non appaia conforme ai precetti costituzionali.

Un ulteriore profilo di incostituzionalità viene poi ravvisato nella ingiustificata disparità di trattamento che si verrebbe a determinare tra il titolare del bene per il quale il vincolo sia decaduto, che non potrà edificare se non nei ristretti limiti individuati dalla giurisprudenza amministrativa, e il vicino proprietario di un terreno non colpito da vincoli che beneficerà invece della maggiore volumetria consentita dalle previsioni di piano.

2. - Si è costituita la parte ricorrente nel giudizio a quo che, nel rilevare come nel caso di specie il vincolo di destinazione a "verde quartierale urbano" era stato già imposto con una precedente variante adottata nel gennaio del 1975 ed approvata nel maggio del 1978, ha sostanzialmente aderito alle argomentazioni svolte nell'ordinanza di rimessione.

Ha in particolare osservato che l'equivalenza tra temporaneità e costituzionalità del vincolo è valida a condizione che il vincolo sia effettivamente temporaneo. Quando, viceversa,

mediante la reiterazione, lo stesso si protrae nel tempo, l'equivalenza non è più sostenibile, con la conseguenza che se, da un lato, il potere pianificatorio non può subire limitazioni, dall'altro, il vincolo protratto oltre il suo limite temporale deve essere indennizzato. Solo in tal modo, infatti, i principi posti da questa Corte con la sentenza n. 55 del 1968 risulterebbero rispettati.

3. - Il Presidente del Consiglio dei Ministri, intervenuto per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità della questione sotto un duplice profilo. Il primo attinente all'irrilevanza delle censure di illegittimità ai fini della pronuncia sui motivi del ricorso: la parte avrebbe infatti prospettato soltanto vizi attinenti al cattivo esercizio del potere e non all'incostituzionalità della sua esistenza. Il secondo concernente la pronuncia additiva richiesta dal giudice a quo, che, comportando l'introduzione di nuove regole sostanziali e procedurali e, quindi di scelte discrezionali, rientrerebbe nella sfera di esclusiva competenza del legislatore.

Nel merito, l'interveniente ha poi sostenuto che non può dubitarsi della legittimità costituzionale di un potere di reiterazione del vincolo, dal momento che il diritto di proprietà risulta subordinato a quelle esigenze di utilità generale che, nel campo urbanistico, ben possono esprimersi attraverso l'apposizione di un nuovo vincolo. D'altra parte, per quanto attiene alle garanzie che assistono il diritto dominicale, si dovrebbe ritenere - in analogia a quanto già affermato da questa Corte, relativamente alla proroga legale del termine di efficacia quinquennale (sent. n. 92 del 1982) - che, nell'ipotesi di rinnovazione del vincolo, mediante esercizio della potestà amministrativa, la garanzia della proprietà risieda esclusivamente nel sindacato di legittimità del giudice amministrativo.

Per quanto riguarda infine l'eventuale disparità di trattamento tra la ridotta edificabilità di cui può godere il proprietario del bene sottoposto a vincolo scaduto ed il proprietario del vicino immobile non sottoposto a vincolo, l'Avvocatura osserva che la diversità dipenderebbe dal fatto che, mentre nel secondo caso la proprietà risulta già conformata dall'atto di pianificazione urbanistica, nel primo, tale conformazione dovrà invece rinnovarsi essendo i comuni obbligati a dotarsi di uno strumento urbanistico che copra l'intero territorio nazionale, e potendo il privato, in caso di loro inerzia, promuovere interventi sostitutivi ovvero agire in sede giurisdizionale.

Considerato in diritto

1. - È stata sollevata questione di legittimità costituzionale degli artt. 7, nn. 2, 3 e 4, e 40 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 e 2, primo comma, della legge 19 novembre 1968 n. 1187 nella parte in cui, ad avviso del giudice a quo, consentono alla pubblica amministrazione di reiterare, senza la corresponsione di indennizzo, il vincolo urbanistico di natura espropriativa su di un bene determinato, decaduto per l'inutile decorso del termine di efficacia.

L'ordinanza di rinvio considera tale eventualità in contrasto con l'art. 42, terzo comma, della Costituzione, in quanto sottoporrebbe singoli beni, così discriminandone l'utilizzabilità rispetto ad altri beni aventi le stesse caratteristiche, ad un regime vincolistico indeterminato nel tempo, tale da risolversi in una limitazione della proprietà sostanzialmente espropriativa senza indennizzo.

Il sistema, inoltre, contrasterebbe anche con l'art. 3 della Costituzione, creando una ingiustificata disparità di trattamento tra il proprietario dell'area sottoposta al vincolo ormai decaduto, che non potrà edificare se non nei ristretti limiti individuati dalla giurisprudenza amministrativa, ed il vicino proprietario di un terreno non colpito da vincoli che potrà beneficiare, invece, della maggiore volumetria consentita dalle previsioni di piano.

2. - Vanno preliminarmente disattese le eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura dello Stato.

Quanto alla asserita irrilevanza delle censure di illegittimità costituzionale ai fini della pronuncia sui motivi del ricorso, va osservato come non possa dubitarsi (sent. n. 38 del 1969 e ord. n. 780 del 1988) dell'ammissibilità di questioni attinenti a leggi di cui il giudice a quo debba fare diretta applicazione nell'esame delle censure contenute nei motivi del ricorso, ipotesi questa che esattamente ricorre nella fattispecie.

In ordine all'altra eccezione, secondo cui il giudice a quo chiederebbe una pronunzia comportante l'individuazione di nuove regole sostanziali e procedurali e quindi scelte discrezionali di esclusiva competenza del legislatore, va rilevato che il quesito posto dal giudice a quo non esige, neppure in astratto, una pronuncia del genere.

3.1. - Nel merito la questione, sollevata in riferimento all'art. 42, comma terzo, della Costituzione, non è fondata.

Gli artt. 7 nn. 2, 3 e 4, e 40 della legge 17 agosto, n. 1150, in relazione al predetto parametro costituzionale, sono stati già esaminati da questa Corte nella sentenza n. 55 del 1968. Questa li dichiarò costituzionalmente illegittimi nella parte in cui escludevano espressamente l'indennizzabilità dei vincoli su beni individuati che privavano il proprietario delle utilità consentite ad altri, sia pure secondo indici differenziati (sent. n. 38 del 1966) in relazione a beni aventi le stesse caratteristiche.

Tali norme vengono ora denunciate in connessione con l'art. 2 della legge n. 1187 del 1968, ed il giudice a quo, pur dichiarandosi consapevole della legittimità costituzionale di leggi che prevedano l'imposizione a tempo indeterminato di vincoli su beni determinati, purché subordinati alla previsione dell'indennizzo della proprietà, prospetta la questione in relazione alla possibilità, insita nelle norme denunciate, di protrarre a tempo indeterminato, come nel caso del giudizio a quo, vincoli scaduti, attraverso l'introduzione di varianti agli strumenti urbanistici, la cui adozione comporta, in relazione ai vincoli in esse contenuti, una nuova decorrenza del termine quinquennale di efficacia previsto dall'art. 2 della legge del 1968, n. 1187.

3.2. - Osserva in proposito la Corte che è propria della potestà pianificatoria la possibilità di rinnovare illimitatamente nel tempo i vincoli su beni individuati, purché, come ritenuto dalla giurisprudenza amministrativa, risulti adeguatamente motivata in relazione alle effettive esigenze urbanistiche. Tale possibilità, tuttavia, darebbe luogo ad un sistema non conforme ai principi affermati nella richiamata sentenza n. 55 del 1968, qualora il vincolo venga protratto a tempo indeterminato senza la previsione di indennizzo.

Come si evince dalla stessa sentenza e come è stato ribadito più di recente (sent. n. 82 del 1982), i due requisiti della temporaneità e della indennizzabilità sono difatti tra loro alternativi, per cui l'indeterminatezza temporale dei vincoli, resa possibile dalla potestà di reiterarli indefinitamente nel tempo anche se con diversa destinazione o con altri mezzi, è costituzionalmente legittima a condizione che l'esercizio di detta potestà non determini situazioni incompatibili con la garanzia della proprietà secondo i principi affermati nelle sentenze n. 6 del 1966 e n. 55 del 1968.

È proprio per questa ragione che la Corte, chiamata in precedenza a giudicare della legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge n. 1187 del 1968, in riferimento agli stessi parametri costituzionali ora invocati, lo ha ritenuto, nella sentenza n. 92 del 1982, rispondente ai principi affermati nella sentenza n. 55 del 1968 e ciò in quanto tale norma era stata emanata all'indomani di quest'ultima solo per graduarne gli effetti nel tempo e non per reintrodurre il principio dell'esclusione dell'indennizzo dei vincoli urbanistici a tempo indeterminato.

4. - La questione di legittimità costituzionale degli artt. 7, nn. 2, 3 e 4, e 40 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, nonché dell'art. 2, primo comma, della legge 19 novembre 1968, n. 1187, sollevata in riferimento all'art. 3 della Costituzione, è inammissibile.

Irrilevante appare difatti, per la decisione del giudizio a quo, la circostanza che il proprietario allo scadere dei vincoli, secondo quanto affermato dalla giurisprudenza amministrativa, potrà solo in alcuni casi edificare e in limiti estremamente ristretti. Tale situazione si riferisce all'ipotesi dell'inerzia cioè a quella in cui, scaduto il vincolo, l'amministrazione non sia intervenuta con altro provvedimento, laddove il giudizio a quo concerne l'impugnativa di un provvedimento di variante relativo ad un vincolo già scaduto.

In ogni caso sul problema della spettanza dell'indennizzo e su quello relativo alle altre conseguenze di carattere patrimoniale pregiudizievoli per il proprietario a causa del protrarsi indeterminato dell'inerzia, il giudice rimettente è carente di giurisdizione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 7, nn. 2, 3 e 4, e 40 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica) e 2, primo comma, della legge 19 novembre 1968, n. 1187 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150), sollevata, in riferimento all' art. 42, terzo comma, della Costituzione, dal TAR della Lombardia con l'ordinanza indicata in epigrafe;

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 7, nn. 2, 3 e 4, e 40 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica) e 2, primo comma, della legge 19 novembre 1968, n. 1187 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica del 17 agosto 1942, n. 1150) sollevata, in riferimento all'art. 3, della Costituzione, dal TAR della Lombardia con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 dicembre 1989.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CAIANIELLO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 22 dicembre 1989.

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.