CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **186/1993** (ECLI:IT:COST:1993:186)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CASAVOLA** - Redattore: - Relatore: **PESCATORE**
Camera di Consiglio del **24/02/1993**; Decisione del **19/04/1993**
Deposito del **23/04/1993**; Pubblicazione in G. U. **28/04/1993**
Norme impugnate:
Massime: **19400 19401**
Atti decisi:

N. 186

SENTENZA 19-23 APRILE 1993

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi primo e secondo, della legge della Regione Sicilia 30 aprile 1991, n. 15 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 27 dicembre 1978, n. 71, in materia urbanistica e proroga di vincoli in materia di parchi e riserve naturali), promosso con ordinanza emessa il 12 maggio 1992 dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia - sezione di Catania - sul ricorso proposto da Aurelio Famularo contro il comune di Lipari, iscritta al n. 679 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 44, prima serie speciale dell'anno 1992;

Visto l'atto di intervento della Regione Sicilia;

Udito nella camera di consiglio del 24 febbraio 1993 il Giudice relatore Gabriele Pescatore;

Ritenuto in fatto

1. - Il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione di Catania, con ordinanza 12 maggio 1992, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 41 e 42 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi primo e secondo, della legge reg. siciliana 30 aprile 1991, n. 15, a norma del quale "l'efficacia dei vincoli contenuti negli strumenti urbanistici generali indicati nell'art. 1 della legge reg. 5 novembre 1973, n. 38, già decaduti per decorrenza di termini, è prorogata al 31 dicembre 1992" (primo comma), così come lo è, parimenti fino a tale data, l'efficacia dei vincoli che "decada entro il 31 dicembre 1992" (secondo comma).

Nell'ordinanza di rimessione si premette, riguardo al giudizio a quo, che il ricorrente è proprietario di un terreno, nel comune di Lipari, destinato dal programma di fabbricazione, a zona F3. Detta area non era stata utilizzata dall'amministrazione comunale nel termine decennale di efficacia dello strumento urbanistico (approvato il 28 novembre 1979), cosicché il vincolo era ormai decaduto sin dal novembre 1989. Con delibera del 27 gennaio 1990, il consiglio comunale di Lipari aveva confermato "nella parte in cui incidono su beni determinati ed assoggettano i beni stessi a vincoli preordinati alle espropriazioni, le indicazioni del piano di fabbricazione comunale".

Avverso tale provvedimento l'interessato aveva proposto ricorso al Tribunale amministrativo regionale, che aveva annullato l'atto in questione.

Il ricorrente aveva richiesto, nel novembre del 1989, la concessione edilizia per la costruzione di un miniappartamento, ma era sopravvenuta la legge regionale siciliana 30 aprile 1991, n. 15 che ha prorogato sino al 31 dicembre 1992 i vincoli contenuti negli strumenti urbanistici generali indicati dalla legge regionale 5 novembre 1973, n. 38, già decaduti per decorrenza dei termini, con la conseguenza che il sindaco gli ha negato la concessione, permanendo il vincolo d'inedificabilità sul suolo.

L'interessato ha proposto nuovamente ricorso al Tribunale amministrativo regionale, impugnando l'atto reiettivo della richiesta di concessione e deducendo l'illegittimità costituzionale della legge regionale.

Ciò premesso, il Tribunale amministrativo regionale, a sostegno della non manifesta infondatezza della questione, osserva che la Corte costituzionale ha ritenuto che i vincoli urbanistici, i quali incidano su beni determinati svuotando del suo contenuto, in maniera di rilevante entità, il diritto del proprietario, debbono avere carattere temporaneo, e la loro durata può essere prorogata dalla legge solo in presenza di esigenze ed entro limiti che non rendano la proroga irrazionale.

Nel caso di specie la legge reg. siciliana 5 novembre 1973, n. 38 aveva già fissato un limite di efficacia dei vincoli urbanistici a contenuto espropriativo di durata doppia rispetto a quello previsto dalla legislazione statale (dieci anni anziché cinque), con la conseguente più lunga compressione, senza indennizzo, del diritto di proprietà. In relazione a tale situazione, l'art. 2, commi primo e secondo, della legge reg. siciliana 30 aprile 1991, n. 15, prorogando ulteriormente detti vincoli, secondo il giudice a quo sarebbe del tutto privo di giustificazione, allungando indiscriminatamente la durata dei vincoli urbanistici, già di per sé sproporzionata "se raffrontata alla vita di un uomo in relazione alla impossibilità ch'esso ha di godere del bene".

Nell'ordinanza di rimessione si osserva che nessun elemento di giustificazione della proroga è rinvenibile nella legge impugnata e che l'aggravio del sacrificio apportato dalla proroga ai privati, non può essere giustificato da una decennale inattività dei comuni nell'adempimento dei loro compiti in materia urbanistica.

L'arbitrarietà della norma impugnata è accresciuta - secondo il giudice a quo - dalla circostanza che la proroga è indiscriminata e si riferisce non soltanto a quei piani che risultino ancora in vigore ma anche a quelli la cui efficacia sia già cessata. Infatti, mentre nel primo caso la proroga può comportare, al massimo, uno o due anni in più di indisponibilità del bene senza indennizzo, nel secondo caso tale indisponibilità può prolungarsi per diversi anni ed incidere su diritti quesiti.

Sulla base di tale ultima considerazione, il giudice a quo chiede, in via subordinata, che sia dichiarata costituzionalmente illegittima quanto meno la proroga relativa ai piani già scaduti (art. 2, primo comma, della legge regionale impugnata).

Dinanzi a questa Corte è intervenuta la regione siciliana, col patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

Nell'atto d'intervento si osserva che i vincoli ai quali si riferisce la legge impugnata, sono quelli contenuti negli strumenti urbanistici generali indicati dall'art. 1 della legge regionale n. 38 del 1973 (piano comprensoriale, piano regolatore generale e programma di fabbricazione) e preordinati all'espropriazione, o che comportano l'inedificabilità.

In relazione alla prorogabilità di tali vincoli, la Corte costituzionale si è già pronunciata con la sentenza n. 92 del 1982, con la quale ha riconosciuto che la previsione di una loro proroga rientra nella discrezionalità legislativa, purché non trasmodi nell'irragionevolezza.

Ciò non significa, peraltro, che la proroga, per risultare non arbitraria e non irrazionale, debba essere espressamente motivata dal legislatore: osta infatti alla utilizzabilità di tale criterio la struttura stessa dell'atto legislativo. Al riguardo, va invece considerato che la proroga è inserita in una legge volta a realizzare un generale aggiornamento della pianificazione urbanistica comunale in Sicilia e a facilitare l'attuazione dei piani regolatori. A tal fine la legge impugnata ha previsto l'obbligo per i comuni interessati da vincoli decaduti e prorogati ai sensi dell'art. 2, di revisionare il piano regolatore entro 18 mesi (art. 3, commi 1, 2 e 3) e - in mancanza - un intervento sostitutivo dell'assessore regionale (art. 3, comma 10). La legge (art. 4) reca inoltre misure attinenti alla esecuzione delle opere di urbanizzazione, la cui localizzazione è presidiata dai vincoli di piano regolatore.

In relazione alla ratio suddetta - secondo l'Avvocatura dello Stato - le precedenti inadempienze dei comuni non tolgono razionalità alla proroga, né rendono arbitrario l'ulteriore sacrificio imposto alla proprietà privata, dovendo la sua ragionevolezza essere valutata in relazione alla situazione obbiettiva, alle finalità della legge e ad una corretta considerazione dell'interesse proprietario privato in rapporto alle esigenze generali di gestione del territorio.

Considerato in diritto

1. - Questa Corte è chiamata a decidere dell'illegittimità costituzionale dei commi primo e secondo dell'art. 2 della legge regionale siciliana 30 aprile 1991, n. 15, in base ai quali l'efficacia dei vincoli derivanti dagli strumenti urbanistici generali indicati dall'art. 1 della legge regionale 5 novembre 1973, n. 38, già decaduti per decorrenza di termini, è prorogata sino al 31 dicembre 1992; qualora l'efficacia dei vincoli di cui al primo comma decada entro il

31 dicembre 1992, la stessa è prorogata fino alla predetta data. Sarebbero così violati gli artt. 3, 41 e 42 della Costituzione, non avendo tali proroghe una giustificazione ragionevole in relazione al sacrificio imposto alla proprietà privata.

Il giudice a quo deduce in proposito che i vincoli urbanistici derivanti dai piani regolatori, secondo la giurisprudenza di questa Corte, in base all'art. 42 della Costituzione, debbono avere carattere temporaneo e nel caso di specie la proroga è priva di giustificazione, tenuto conto che la legge regionale aveva già fissato per essi un limite di efficacia di durata doppia rispetto a quello previsto dalla legislazione statale (dieci anni, invece di cinque). Inoltre, particolarmente irragionevole sarebbe la "proroga" dell'efficacia dei piani già scaduti, che ne prolungherebbe eccessivamente la vigenza, incidendo su diritti quesiti.

2. - La questione non è fondata in riferimento all'art. 41 della Costituzione ed è inammissibile in riferimento agli artt. 3 e 42 della Costituzione.

L'art. 1 della legge regionale siciliana 5 novembre 1973, n. 38 stabilì: "Le indicazioni di piano comprensoriale, di piano regolatore generale, di programma di fabbricazione, nella parte in cui incidono su beni determinati ed assoggettano i beni stessi a vincoli preordinati all'espropriazione od a vincoli che comportino l'inedificabilità, perdono ogni efficacia qualora entro dieci anni dalla data di approvazione dei predetti strumenti urbanistici non siano stati approvati i relativi piani particolareggiati od autorizzati i piani di lottizzazione convenzionati. La efficacia dei vincoli anzidetti non può essere protratta oltre il termine di attuazione dei piani particolareggiati e di lottizzazione. Per gli strumenti urbanistici approvati prima della data di entrata in vigore della presente legge, il termine di dieci anni di cui al precedente comma decorre dal 1° dicembre 1968".

La particolare durata dei vincoli urbanistici prevista da tale articolo, fu ritenuta costituzionalmente legittima da questa Corte (sentenza n. 82 del 1982), in quanto giustificata dagli eventi sismici in precedenza verificatisi in Sicilia e dalle conseguenti ripercussioni su tutte le attività economiche nell'isola.

L'art. 2 della legge regionale 30 aprile 1991, n. 15, nel primo comma, ha "prorogato" al 31 dicembre 1992 l'efficacia degli strumenti urbanistici indicati nel sopra riportato art. 1 della legge n. 38 del 1973, "già decaduti per decorrenza di termini". Nel secondo comma ha prorogato, fino alla stessa data, l'efficacia dei vincoli non ancora scaduti ma scadenti entro il 31 dicembre 1992.

Ciò premesso, va osservato che è del tutto priva di fondamento la dedotta lesione dell'art. 41 della Costituzione, riguardando esso la tutela della libertà d'iniziativa economica, sulla quale la normativa impugnata non incide minimamente.

In relazione alle altre censure, deve rilevarsi che, secondo quanto affermato da questa Corte (sentenze n. 141 del 1992; nn. 1164, 92 e 82 del 1988; n. 355 del 1985; n. 26 del 1976, n. 55 del 1968), i vincoli derivanti dai vari tipi di piani previsti dalla legislazione in materia, preordinati all'espropriazione o che comportino l'inedificabilità delle aree, assumono carattere sostanzialmente espropriativo, se non sono adeguatamente delimitati nel tempo: pertanto, le norme che li prevedono, ove non ne dispongano l'indennizzabilità, debbono circoscriverne la durata entro limiti ragionevoli, ponendosi, altrimenti, in contrasto con gli artt. 42 e 3 della Costituzione. Inoltre, la determinazione di tale durata appartiene alla discrezionalità del legislatore (statale o regionale), così come vi rientra la loro eventuale proroga, la cui necessità può insorgere in relazione a particolari esigenze che emergono dalla realtà sociale (sentenza n. 92 del 1982).

Nel caso di specie il legislatore regionale, con l'adozione della normativa impugnata ha operato una valutazione non censurabile da questa Corte, in quanto fondata su una scelta

discrezionale non irragionevole: infatti, il contemperamento dell'interesse generale alla conservazione dei vincoli, al fine dell'ordinato sviluppo del territorio, e l'interesse dei proprietari dei suoli alla loro cessazione, è avvenuto attraverso una "proroga" di durata limitata e in correlazione con una serie di obblighi imposti ai comuni (art. 3), riguardanti la revisione dei piani regolatori e l'adozione di altre misure volte all'aggiornamento e al miglioramento della pianificazione urbanistica ed alla esecuzione (art. 4) di opere di urbanizzazione.

Per le stesse ragioni, rientra nel legittimo esercizio della discrezionalità legislativa la conferma anche dei vincoli derivanti dagli strumenti urbanistici già "decaduti", parimenti giustificata dalle finalità della legge e dalla limitazione temporale dell'ulteriore efficacia dei vincoli.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara:

a) inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi primo e secondo, della legge regionale siciliana 30 aprile 1991, n. 15 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 27 dicembre 1978, n. 71, in materia urbanistica e proroga di vincoli in materia di parchi e riserve naturali), sollevata in riferimento agli artt. 3 e 42 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione di Catania, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

b) non fondata la questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 2, commi primo e secondo, della legge regionale siciliana 30 aprile 1991, n. 15, sollevata in riferimento all'art. 41 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione di Catania, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 aprile 1993.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: PESCATORE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 23 aprile 1993.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

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.