CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **344/1995** (ECLI:IT:COST:1995:344)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **BALDASSARRE** - Redattore: - Relatore: **CHIEPPA**
Udienza Pubblica del **21/02/1995**; Decisione del **12/07/1995**
Deposito del **21/07/1995**; Pubblicazione in G. U. **09/08/1995**
Norme impugnate:
Massime: **22284**
Atti decisi:

N. 344

SENTENZA 12-21 LUGLIO 1995

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Antonio BALDASSARRE; Giudici: prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, settimo comma, della legge della Regione Siciliana 12 gennaio 1993, n. 9 (Modifica all'art. 1 e proroga del termine di cui all'art. 2 della legge regionale 6 luglio 1990, n. 11, in tema di assunzione di personale a contratto, per le finalità di cui all'art. 14 della legge regionale 15 maggio 1986, n. 26, nonché in favore di personale dei ruoli dell'Amministrazione regionale e proroga dei vincoli urbanistici), promosso con ordinanza emessa il 6 maggio 1993 dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, sul ricorso proposto da Battiati Alfredo ed altri contro il Comune di Catania, iscritta al n. 397 del registro ordinanze 1994 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 1994;

Visto l'atto di costituzione di Battiati Alfredo ed altri, nonché l'atto di intervento della Regione Siciliana;

Udito nell'udienza pubblica del 21 febbraio 1995 il Giudice relatore Riccardo Chieppa;

Uditi l'avvocato Gaetano Tafuri per Battiati Alfredo ed altri e l'Avvocato dello Stato Plinio Sacchetto per la Regione Siciliana;

Ritenuto in fatto

1. - Il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, adito in sede di ricorso avverso il provvedimento del Sindaco di Catania con il quale si denegava la concessione edilizia sul presupposto che il vincolo di inedificabilità gravante sull'area di proprietà dei ricorrenti, già decaduto per decorrenza del termine di efficacia, era stato prorogato dall'art. 6, settimo comma, della legge della Regione Siciliana 12 gennaio 1993, n. 9, con ordinanza del 6 maggio 1993, pervenuta alla Corte costituzionale il 7 giugno 1994 (R.O. n. 397 del 1994), ha sollevato questione di legittimità costituzionale della predetta norma, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 42 della Costituzione.

La disposizione impugnata ha prorogato l'efficacia dei vincoli previsti dagli strumenti urbanistici generali, fino all'adozione dei provvedimenti di revisione e, comunque, fino alla data del 31 dicembre 1993, indipendentemente dalla scadenza originariamente prevista dall'atto che li ha imposti.

Osserva, al riguardo, il Collegio remittente che siffatta disciplina imporrebbe alla proprietà privata un sacrificio particolarmente gravoso e discriminatorio, considerato che la durata "naturale" dei vincoli urbanistici in Sicilia - dieci anni - già doppia rispetto a quanto previsto dalla legislazione statale, aveva già subito una prima proroga con l'art. 2 della legge della Regione Siciliana 30 aprile 1991, n. 15.

Il giudice a quo non ignora che la Corte costituzionale, investita della questione di legittimità della norma da ultimo citata, con la sentenza n. 186 del 1993 ha ritenuto, sul presupposto che rientri nella discrezionalità legislativa la conferma dei vincoli derivanti dagli strumenti urbanistici decaduti, che la scelta sia stata operata in modo non irrazionale, tenuto conto delle finalità complessivamente perseguite dalla legge e della limitazione temporale della efficacia dei vincoli.

Peraltro, l'ulteriore proroga, disposta con l'art. 6, settimo comma, della legge regionale n. 9 del 1993, appare al Collegio remittente destituita di ogni ragionevole giustificazione, in quanto sostanzialmente elusiva del precetto della temporaneità dei vincoli in questione, sì da vanificare o compromettere notevolmente la possibilità di utilizzazione del bene o, in sostituzione di questa, dell'indennizzo, avuto riguardo alla durata media della vita dell'uomo.

Del resto, il sistematico ricorso alle proroghe di efficacia determinerebbe incertezza in ordine alla durata del vincolo.

Da ciò il sospetto di violazione del principio di uguaglianza, e la compromissione della stessa certezza dei rapporti giuridici, oltre alla violazione delle garanzie costituzionali del diritto di proprietà.

Nell'ordinanza di rimessione si sottolinea, quindi, che la questione sottoposta all'esame della Corte non attiene tanto al profilo, sul quale essa si è già pronunciata, della prorogabilità dei vincoli urbanistici, quanto ai limiti del potere di proroga ed alla legittimità del ricorso al

differimento ripetuto di scadenza dei vincoli espropriativi, pur non sorretto da apprezzabili sopravvenienze sociali.

Al riguardo, osserva il giudice a quo che la legge n. 9 del 1993 sarebbe diretta esclusivamente a fronteggiare l'inerzia dei comuni nell'adempimento degli obblighi sugli stessi gravanti in materia urbanistica, senza che siano state adottate altre misure sistematiche volte a realizzare l'interesse pubblico all'ordinato sviluppo del territorio.

2. - Nel giudizio davanti alla Corte si è costituita la parte privata insistendo per la declaratoria d'illegittimità costituzionale della norma impugnata, con argomentazioni adesive a quelle contenute nella ordinanza di rimessione, segnalando in particolare, a sostegno della lamentata compressione del proprio diritto dominicale, che il piano regolatore di Catania è stato approvato in data 28 giugno 1969, e che da quella data l'area in questione è vincolata senza indennizzo.

3. - Ha, altresì, spiegato intervento il Presidente della Regione Siciliana con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la infondatezza della questione, rilevando che la normativa regionale in esame si muove in coerenza con la linea indicata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 186 del 1993, applicandone i criteri ad una ulteriore fase del delicato e complesso iter diretto al perseguimento dell'obiettivo di un ordinato sviluppo del territorio. Le motivazioni della proroga risultano, secondo l'Autorità intervenuta, dal contesto della legge in cui si colloca la norma denunciata, e si inquadrano in una ampia manovra legislativa in campo urbanistico. Non si tratterebbe, pertanto, di un mero espediente ripetitivo di proroga, ma di un ulteriore passo verso la soluzione del problema della pianificazione urbanistica. Decisivo sarebbe, al riguardo, il rilievo che il legislatore regionale ha predisposto misure idonee ad evitare la protrazione indefinita dei vincoli, connessa ad eventuali inadempimenti del comune in ordine alla revisione degli strumenti urbanistici.

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 6, settimo comma, della legge della Regione Siciliana 12 gennaio 1993, n. 9, che proroga l'efficacia dei vincoli previsti dagli strumenti urbanistici generali indicati nell'art. 1 della legge regionale 5 novembre 1973, n. 38 (piano comprensoriale, piano regolatore generale, programma di fabbricazione), fino alla adozione dei provvedimenti di revisione e comunque fino alla data di cui al terzo comma, dello stesso articolo 6 (e cioè fino al 31 dicembre 1993), indipendentemente dalla scadenza originariamente prevista dall'atto che li ha imposti.

Tale disposizione si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, primo comma, e 42 della Costituzione, violando il principio di uguaglianza e di certezza delle situazioni giuridiche, nonché le garanzie costituzionali del diritto di proprietà poiché verrebbe sottratto senza indennizzo per tempi non ragionevolmente contenuti, né prevedibili, il godimento delle facoltà inerenti al diritto dominicale, senza che il differimento ripetuto di scadenza dei vincoli sia sorretto da sopravvenienze sociali apprezzabili.

2. - La questione non è fondata.

La tematica dei vincoli urbanistici di inedificabilità e della compressione, dagli stessi operata, delle facoltà di godimento della proprietà fondiaria, è stata ripetutamente affrontata da questa Corte, che, fin dalla sentenza n. 55 del 1968 - la quale recepiva l'impostazione della precedente pronuncia n. 6 del 1966, fondata sul riconoscimento del carattere sostanzialmente

espropriativo di una disciplina che fosse intesa a svuotare di contenuto il diritto dominicale - ebbe ad indicare, quale condizione di conformità delle prescrizioni vincolistiche all'art. 42 della Costituzione, la delimitazione temporale di esse, ove non accompagnate dalla previsione di un indennizzo (v., tra le più recenti, le sentenze n. 379 del 1994; n. 186 e n. 185 del 1993; n. 141 del 1992).

La giurisprudenza costituzionale ha, d'altro canto, precisato che la determinazione della durata dei vincoli urbanistici spetta al legislatore (cfr. le sentenze n. 186 e n. 185 del 1993, e n. 1164 del 1988), mentre a questa Corte è rimessa la verifica della ragionevolezza della scelta legislativa.

In tale prospettiva è stata, altresì, riconosciuta la legittimità della previsione di proroga della durata dei vincoli di inedificabilità scaturenti dagli strumenti urbanistici generali, ove essa non appaia arbitraria, ma sia, al contrario, sorretta dalle esigenze della realtà sociale in continua trasformazione (v. sentenza n. 92 del 1982).

3. - I richiamati principi, elaborati dalla giurisprudenza costituzionale con riferimento alla normativa nazionale, hanno trovato applicazione anche nelle ipotesi in cui la previsione dei vincoli urbanistici, ovvero della proroga della durata degli stessi, sia stata operata dal legislatore regionale, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia urbanistica, riconosciuta alle regioni per le quali gli statuti speciali prevedono forme differenziate di autonomia.

In particolare, questa Corte (sentenza n. 82 del 1982) ha ritenuto costituzionalmente legittima - in quanto giustificata dagli eventi sismici in precedenza verificatisi in Sicilia e dalle conseguenti ripercussioni su tutte le attività economiche nell'isola - la particolare durata dei vincoli, preordinati all'espropriazione o che comportino l'inedificabilità, previsti dagli strumenti urbanistici generali, durata fissata dall'art. 1 della legge della regione siciliana 5 novembre 1973, n. 38, in dieci anni, anziché cinque, come stabilito dalla normativa statale con l'art. 2 della legge 19 novembre 1968, n. 1187.

La medesima situazione si è poi riprodotta per la Provincia di Trento, con la legge provinciale n. 11 del 1981, che pure aveva previsto la durata decennale dei vincoli posti dai programmi di fabbricazione. Anch'essa è stata ritenuta legittima con la sentenza n. 1164 del 1988, alla stregua del rilievo che la determinazione della durata dei vincoli urbanistici, sempre che non appaia irragionevole o arbitraria, rientra nella piena disponibilità del legislatore provinciale o regionale nell'esercizio di una potestà esclusiva, diretta ad adattare la disciplina urbanistica alle particolari esigenze provinciali o regionali.

Tornando, per ciò che qui interessa, alla disciplina dei vincoli urbanistici nella Regione Siciliana, va ricordato che l'art. 2 della legge regionale 30 aprile 1991, n. 15, ai commi 1 e 2, ha prorogato al 31 dicembre 1992 l'efficacia dei vincoli contenuti negli strumenti urbanistici generali già decaduti per decorrenza dei termini, nonché quella dei vincoli scadenti entro la stessa data.

Anche in relazione a tale proroga, questa Corte ha ritenuto non irragionevole la scelta operata dal legislatore - finalizzata al contemperamento dell'interesse generale all'ordinato sviluppo del territorio con quello dei proprietari dei suoli alla eliminazione dei vincoli - avuto riguardo alla durata limitata della proroga disposta ed alla previsione della stessa in correlazione con una serie di obblighi imposti ai comuni, riguardanti la revisione dei piani regolatori e l'adozione di altre misure volte all'aggiornamento ed al miglioramento della pianificazione urbanistica nonché alla esecuzione di opere di urbanizzazione (sentenza n. 186 del 1993).

4. - La norma oggi censurata prevede una ulteriore proroga dell'efficacia dei vincoli

previsti dagli strumenti urbanistici generali nella regione siciliana, fino alla adozione dei provvedimenti di revisione e, comunque, fino al 31 dicembre 1993.

Con l'ordinanza di rimessione si chiede, in sostanza, al giudice delle leggi una pronuncia sui limiti del potere di proroga dei vincoli urbanistici in assenza di sopravvenute esigenze sociali di rilievo.

Al riguardo, questa Corte non ritiene di doversi discostare dai risultati cui è pervenuta attraverso le decisioni sopra riportate, che hanno individuato i predetti limiti con riferimento alla ragionevolezza e non arbitrarietà delle stesse scelte del legislatore.

Ragionevolezza e non arbitrarietà da valutare, s'intende, con rigore, al fine di impedire che si realizzi il risultato della proroga sine die attraverso la reiterazione di proroghe a tempo determinato che si ripetano aggiungendosi le une alle altre.

4.1 - Nella specie, non risulta, a prescindere dalla delimitazione temporale dell'ulteriore efficacia dei vincoli, che la discrezionalità del legislatore sia stata esercitata in modo arbitrario. Essa, al contrario, trova fondamento nella esigenza di portare a compimento il disegno di pianificazione urbanistica: significativo, al riguardo, è il collegamento del termine finale della proroga dei vincoli con quello assegnato dallo stesso art. 6, terzo comma, della legge regionale n. 9 del 1993, ai consigli comunali per assumere delibere relative alla (formazione o) revisione dei piani regolatori generali, a pena dello scioglimento degli stessi.

Tale collegamento costituisce la migliore dimostrazione della volontà del legislatore regionale di evitare una protrazione temporalmente illimitata dei vincoli urbanistici.

4.2 - Decisivo, ai fini del convincimento di questa Corte in ordine alla ragionevolezza dell'uso del potere discrezionale del legislatore nella fissazione della ulteriore proroga (oggetto della presente questione) di efficacia dei vincoli derivanti dagli strumenti urbanistici generali nella Regione Siciliana, è, poi, il rilievo che, successivamente alla scadenza del 31 dicembre 1993, nessuna altra proroga è stata disposta, così da assicurare al limite temporale il pieno requisito di essere certo, preciso e sicuro (e perciò anche contenuto in termini di ragionevolezza), come ha confermato anche la difesa della regione. L'art. 15 della legge regionale 31 maggio 1994 si è, infatti, limitato a procrastinare il termine di cui al citato terzo comma, dell'art. 6 della legge n. 9 del 1993, per le delibere di formazione o revisione dei piani regolatori generali in favore dei comuni nei quali si siano svolte elezioni per il rinnovo dell'amministrazione nel corso dell'anno 1993, prorogandolo di un anno dalla data di insediamento del nuovo consiglio comunale, senza, peraltro, incidere sulla data di cessazione della efficacia dei vincoli.

Una eventuale ulteriore proroga di questi ultimi avrebbe, invece, comportato un giudizio di ragionevolezza più arduo e ben diverso nei presupposti; e assai problematica sarebbe stata la valutazione finale di compatibilità della indeterminatezza temporale dei vincoli - perdurante con proroga ancora reiterata e in corso - con la garanzia costituzionale della proprietà, in assenza di previsione alternativa dell'indennizzo (sentenza n. 574 del 1989). Tale indennizzo è stato ritenuto, invece, non necessario quando i vincoli, ancorché incidenti profondamente sulle facoltà di utilizzabilità, siano a tempo determinato, cioè con un preciso e sicuro limite di efficacia temporale, purché ragionevole (sentenza n. 55 del 1968).

5. - Le suesposte argomentazioni valgono a dimostrare la infondatezza della questione sollevata anche in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione.

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, settimo comma, della legge della Regione Siciliana 12 gennaio 1993, n. 9 (Modifica all'art. 1 e proroga del termine di cui all'art. 2 della legge regionale 6 luglio 1990, n. 11, in tema di assunzione di personale a contratto, per le finalità di cui all'art. 14 della legge regionale 15 maggio 1986, n. 26, nonché in favore di personale dei ruoli dell'Amministrazione regionale e proroga dei vincoli urbanistici), sollevata, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 42 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 luglio 1995.

Il Presidente: BALDASSARRE

Il redattore: CHIEPPA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 21 luglio 1995.

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.