

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **243/2011** (ECLI:IT:COST:2011:243)

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

Presidente: **QUARANTA** - Redattore: **FINOCCHIARO**

Udienza Pubblica del ; Decisione del **20/07/2011**

Deposito del **25/07/2011**; Pubblicazione in G. U. **27/07/2011**

Norme impugnate: Art. 7, c. 9°, della legge della Regione Basilicata 03/11/1998, n. 41.

Massime: **35809**

Atti decisi: **ord. 340/2010**

SENTENZA N. 243

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 9, della legge della Regione Basilicata 3 novembre 1998, n. 41 (Disciplina dei consorzi per lo sviluppo industriale), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata nel procedimento vertente tra Staffieri Michele ed altra ed il Consorzio Area Sviluppo Industriale - Matera ed altri, con ordinanza del 18 maggio 2010, iscritta al n. 340 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella

Udito nella camera di consiglio del 6 luglio 2011 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro.

Ritenuto in fatto

1. - Il Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata, nel corso del giudizio di impugnazione avverso gli atti di un procedimento espropriativo di aree per la realizzazione di un insediamento produttivo, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 42, 43 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 9, della legge della Regione Basilicata 3 novembre 1998, n. 41 (Disciplina dei consorzi per lo sviluppo industriale), nella parte in cui prevede che i Piani approvati ai sensi dell'art. 51 del decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218 (Testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno) o della legge regionale 29 luglio 1994, n. 32 (Assetto dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale), nel frattempo scaduti, sono riapprovati con la stessa legge regionale n. 41 del 1998 ed hanno una validità di due anni, durante i quali i Consorzi provvedono ad adottare i nuovi strumenti di pianificazione, con le procedure previste dalla legge medesima.

Il Collegio rimettente osserva che la questione è rilevante nel giudizio, tenuto conto della circostanza che la delibera n. 25 del 13 giugno 2000 di approvazione del progetto, dichiarativa della pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità delle opere in questione, trova giuridico sostegno proprio e soltanto nel ripristino di efficacia che la citata disposizione, mediante riapprovazione ex lege, ha assicurato alla strumentazione urbanistica consortile di cui al d.P.G.r. n. 192 del 21 febbraio 1979 e al d.P.G.r. n. 319 del 12 aprile 1985, da tempo scaduta (atteso che l'articolo 25 della legge 3 gennaio 1978, n. 1, recante «Accelerazione delle procedure per la esecuzione di opere pubbliche e di impianti e costruzioni industriali», ha a suo tempo fissato il termine di efficacia decennale dei piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale).

La questione viene ritenuta dal giudice a quo anche non manifestamente infondata. Nella ordinanza di rimessione si ricorda che le opere comprese nei piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale previsti dal d.P.R. n. 218 del 1978 sono considerate di pubblica utilità, urgenti ed indifferibili per effetto dell'art. 53 di tale decreto, con la conseguenza che, ai fini dell'adozione di un provvedimento di espropriazione, l'approvazione dei piani implica la valutazione della preminenza dell'interesse pubblico su quello privato (Consiglio di Stato, sezione IV, 3 giugno 1996, n. 720). I terreni compresi nei predetti piani sono in tal modo vincolati alla realizzazione delle opere ivi previste. Ma, ovviamente, come tutti i vincoli della proprietà privata, anche quelli in questione non possono avere durata indeterminata, perchè in questo caso il vincolo stesso avrebbe un effetto direttamente ed immediatamente espropriativo. Per tale ragione, con l'introduzione dell'art. 25 della legge n. 1 del 1978, è stato fissato il termine di efficacia decennale dei piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale.

La scadenza di detti vincoli non è di ostacolo alla loro riadozione in ragione di motivate esigenze di pubblico interesse, previo completo riesame dell'assetto urbanistico dell'area industriale, per evitare la sostanziale elusione dell'intervenuta scadenza del precedente piano (Consiglio di Stato, sezione II, 24 ottobre 1990, n. 438), con conseguente vulnus dei principi costituzionali in materia di rispetto della proprietà privata. È possibile anche una proroga dell'efficacia dei piani in questione, con la precisazione che essa, che per sua stessa natura, si configura come un atto accessorio rispetto ad un altro atto, principale, valido ed efficace (Consiglio di giustizia amministrativa, 25 gennaio 1990, n. 2), non può legittimamente essere adottata quando il piano originario sia già scaduto (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 14 maggio 2004, n. 3131).

Nel caso di specie - rileva il rimettente - non è contestato che l'opera per la cui realizzazione sono stati emanati prima l'approvazione del progetto con dichiarazione di pubblica utilità e, poi, lo stesso definitivo decreto di esproprio (decreto consortile n. 54 del 16 luglio 2001) rientri nell'ambito del piano regolatore dell'area di sviluppo industriale "La Martella" di Matera e del successivo piano particolareggiato della medesima area e che gli stessi, per effetto dell'art. 25 della legge n. 1 del 1978 (e dell'art. 52, secondo comma, del d.P.R. n. 218 del 1978), siano scaduti il primo nel febbraio del 1989 e il secondo nell'aprile del 1985.

Va poi escluso - aggiunge il rimettente - che al piano consortile in esame sia applicabile l'art. 11 della legge 31 maggio 1990, n. 128 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), che ha prorogato al 31 dicembre 1990 il termine di validità dell'art. 25 della legge n. 1 del 1978, non potendo ammettersi la prorogabilità di un provvedimento non più efficace perché scaduto. Neppure trova applicabilità, al caso di specie, l'ulteriore proroga triennale di validità dei piani consortili prevista dal secondo comma dell'art. 52 del d.P.R. n. 218 del 1978 (nel testo novellato dall'art. 25 della legge n. 1 del 1978), dato che i piani predetti sono stati approvati in data successiva al 15 gennaio 1978 che invece è la data presa in considerazione dalla disposizione citata.

Viene, dunque, in rilievo la disposizione di legge regionale avverso la quale si appunta l'eccezione d'illegittimità costituzionale. La stessa si colloca all'interno d'una più ampia disciplina di legge regionale relativa ai consorzi per lo sviluppo industriale culminante nell'articolo 7, col quale si prevedono nuove regole relativamente alla formazione, aggiornamento e variazione del piano territoriale consortile (commi 1, 2, 3 e 4), si fissa in venti anni l'efficacia dei piani e si conferisce loro il valore di piani territoriali di coordinamento (comma 5), si stabilisce la nuova normativa dei piani attuativi (commi 6 e 7) e si demanda a un atto regionale la definizione dei contenuti tecnici dei piani (comma 8); dopo di che, con riferimento ai vecchi piani, approvati ai sensi dell'art. 51 (piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale) del d.P.R. n. 218 del 1978 o della legge regionale n. 32 del 1994 (Assetto dei consorzi per le aree di sviluppo industriale), e «nel frattempo scaduti», se ne prevede la riapprovazione con validità biennale. Tale biennio è appunto il periodo di tempo a disposizione dei Consorzi per l'adozione dei nuovi strumenti di pianificazione con le nuove procedure e decorre dall'entrata in vigore della legge regionale in esame, cioè dal novembre del 1998.

La voluntas del legislatore è stata, pertanto, quella di far rivivere tutti i piani approvati in qualsiasi tempo scaduti: ciò dovrebbe trovare giustificazione alla luce del fatto che la legge regionale in parola rappresenta per la Basilicata, dopo la citata legge regionale n. 32 del 1994, che però ha toccato soprattutto l'assetto degli enti consortili, il primo intervento normativo di ampio respiro nell'ambito di una materia così delicata quale è quella dei consorzi per le aree di sviluppo industriale e soprattutto sugli atti pianificatori ad essi demandati.

Ora, benché sia comprensibile l'esigenza che ha mosso il legislatore regionale e ancorché possa apparire limitato il periodo biennale di efficacia, nella specie, secondo il rimettente, si è in presenza di una nuova sottoposizione a vincolo preordinato all'esproprio di immobili, con correlati diritti di proprietà, già a suo tempo incisi dai piani durante il periodo di ordinaria efficacia, senza indennizzo alcuno e senza alcun previo bilanciamento degli interessi in gioco, quello pubblico e quello privato. La reiterazione dei vincoli espropriativi infatti deve sempre essere puntualmente motivata con riguardo alla persistente necessità di acquisire la proprietà privata (da valutare sulla base di una idonea istruttoria procedimentale da cui emerga la prevalenza dell'interesse pubblico rispetto a quello privato da sacrificare). Contemporaneamente, deve essere pure prevista la corresponsione del giusto indennizzo. In mancanza di tutto ciò vi è lesione del diritto di proprietà.

La riapprovazione dei piani per le aree di sviluppo industriale scaduti nella Basilicata

interviene indiscriminatamente per il mero fatto della loro esistenza e a prescindere dal momento in cui sono scaduti. Sicché, oltre che la lesione degli articoli 41 e 42, il rimettente sospetta anche la violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione in relazione alla lesione al generale principio di ragionevolezza (cui dovrebbe attenersi la discrezionalità del legislatore) e al principio di legalità e di buon andamento dell'azione amministrativa che, nella specie, viene inferta dalla disposizione di legge in parola attraverso la riapprovazione ex lege dei piani scaduti.

Al giudice a quo appaiono fondate le eccezioni che pongono in rilievo l'assenza d'una qualsivoglia valutazione degli interessi pubblici e privati coinvolti dal rinnovo dei vincoli posti dai piani delle aree di sviluppo industriale, in relazione alla persistente necessità da parte della pubblica amministrazione di disporre della proprietà privata per realizzare un progetto di interesse generale. Mentre la proroga di vincoli ancora in corso, attraverso un provvedimento generale connesso ad un intervento normativo che regola l'intera materia dei consorzi delle aree di sviluppo industriale, appare giustificata, purché assistita dalla corresponsione di un indennizzo, non così può concludersi – osserva il rimettente – in relazione all'intento di far rivivere vincoli ormai scaduti, indipendentemente dal periodo della loro pregressa efficacia.

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata dubita della legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 9, della legge regionale della Basilicata 3 novembre 1998, n. 41 (Disciplina dei consorzi per lo sviluppo industriale), perché, nel prevedere che i Piani approvati ai sensi dell'art. 51 del decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218 (Testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno) o della legge della regione Basilicata 29 luglio 1994, n. 32 (Assetto dei consorzi per le aree di sviluppo industriale), nel frattempo scaduti, sono riapprovati con la stessa legge regionale n. 41 del 1998 ed hanno una validità di due anni, durante i quali i Consorzi provvedono ad adottare i nuovi strumenti di pianificazione con le procedure previste dalla legge medesima, si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, 42, 43 e 97 della Costituzione, sottoponendo nuovamente a vincolo preordinato all'esproprio immobili, con correlati diritti di proprietà, già a suo tempo incisi dai piani durante il periodo di ordinaria efficacia, senza indennizzo alcuno e senza alcun previo bilanciamento degli interessi in gioco, quello pubblico e quello privato, in violazione del diritto di proprietà e con lesione del generale principio di ragionevolezza e del principio di legalità e di buon andamento dell'azione amministrativa.

2. - La questione è fondata.

2.1. - Deve, preliminarmente, osservarsi che la norma impugnata, come l'intera legge regionale della Basilicata n. 41 del 1998, è stata abrogata dall'art. 39 della legge regionale della Basilicata 5 febbraio 2010, n. 18 (Misure finalizzate al riassetto ed al risanamento dei consorzi per lo sviluppo industriale). Peraltro, la norma transitoria di cui all'art. 38 della stessa legge, al comma 4, dispone che, sino all'entrata in vigore della legge di cui all'art. 33, le disposizioni contenute nell'art. 7 della legge abrogata continuano ad esplicare la loro efficacia: donde la persistente rilevanza della questione, che va esaminata nel merito.

Il sospetto di illegittimità costituzionale della normativa censurata dal TAR della Basilicata è fondato alla luce delle argomentazioni svolte da questa Corte con la sentenza n. 314 del 2007, con la quale è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3, 42, terzo comma, e 97 della Costituzione, il combinato disposto dell'art. 10, comma 9, della legge della Regione Campania 13 agosto 1998, n. 16 (Assetto dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale) e dell'art. 77, comma 2, della legge della Regione Campania 11 agosto

2001, n. 10 (Disposizioni di finanza regionale anno 2001) nella parte in cui proroga per un triennio i piani regolatori dei nuclei e delle aree industriali già scaduti (disposizione evidentemente analoga a quella all'odierno esame). In quella occasione è stato affermato che difettava una qualsivoglia valutazione degli interessi pubblici e privati coinvolti dalla proroga (rectius: rinnovo) dei vincoli posti dai piani delle aree di sviluppo industriale, in relazione alla persistente necessità da parte della pubblica amministrazione di disporre della proprietà privata per realizzare un progetto di interesse generale. Difatti la diretta incidenza sulle proprietà interessate, esponendole al procedimento espropriativo cui è prodromica la dichiarazione di pubblica utilità in essi implicita, non consente il bilanciamento dell'interesse pubblico, come concretamente può atteggiarsi nelle varie porzioni del territorio, con gli interessi dei proprietari destinatari del vincolo, i quali vengono così esposti ad un ulteriore periodo di compressione del proprio diritto, quando la decorrenza, anche lontana, del periodo, legale e prevedibile, di efficacia del vincolo, poteva aver creato in essi un legittimo affidamento sulla riespansione del diritto medesimo, con l'effetto di limitare i diritti dei cittadini, attraverso la reviviscenza dei piani delle aree di sviluppo industriale, prescindendo dalla procedimentalizzazione di una verifica, caso per caso, della persistente attualità dell'interesse allo sviluppo industriale, a distanza di tempi anche considerevoli, sugli specifici contesti territoriali, in rapporto all'interesse dei proprietari.

La motivazione della richiamata declaratoria di illegittimità costituzionale si attaglia perfettamente alla fattispecie normativa sottoposta all'esame della Corte dal t.a.r. rimettente - ove pure manca una valutazione circa la persistente attualità dell'interesse pubblico - che va, pertanto, sulla base delle stesse ragioni, dichiarata costituzionalmente illegittima, ai sensi degli invocati parametri.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 9, della legge della Regione Basilicata 3 novembre 1998, n. 41 (Disciplina dei consorzi per lo sviluppo industriale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 luglio 2011.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Alfio FINOCCHIARO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 luglio 2011.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: MELATTI

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.