

Sentenza: 25 febbraio 2025, n. 37

Materia: Espropriazione per pubblica utilità

Parametri invocati: artt. 3, 42, 53, 97 e 117, primo comma, Cost.

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Tribunale regionale di giustizia amministrativa (TRGA)- Bolzano/*Verwaltungsgericht* – Bozen

Oggetto: Art. 61, comma 2, della legge della Provincia di Bolzano 10 luglio 2018, n. 9 (Territorio e paesaggio)

Esito: Illegittimità costituzionale in parte qua.

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

La Corte costituzionale, con la sentenza in esame, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 61, comma 2, della legge della Provincia di Bolzano 10 luglio 2018, n. 9 (Territorio e paesaggio) nella parte in cui dispone che il termine di efficacia dei vincoli preordinati all'esproprio è di 10 anni, anziché 5 anni, come stabilito dall'articolo 9, comma 2, del testo unico edilizia (d.P.R. n. 327/2001).

La durata dei vincoli preordinati all'esproprio individua il c.d. "periodo di franchigia", ovvero il periodo durante il quale non sorge l'obbligo di indennizzo; le regioni a statuto speciale e le province autonome, nell'esercizio della loro potestà legislativa esclusiva in materia urbanistica, possono prevedere una durata diversa rispetto al quinquennio stabilito dalla normativa statale, purché la scelta sia giustificata da particolari esigenze emergenti dalla realtà sociale. Nel caso di specie, per la Corte tali esigenze non sussistono per le ragioni di seguito esposte.

La disposizione censurata, rubricata "Efficacia dei vincoli preordinati all'esproprio", stabilisce che le prescrizioni del piano urbanistico comunale che assoggettano determinate aree a vincoli preordinati all'esproprio perdono ogni efficacia e le aree interessate riacquistano le destinazioni precedenti se, entro 10 anni dalla data di approvazione del piano o della variante puntuale allo stesso, gli enti competenti non hanno provveduto all'acquisizione delle aree stesse o il Consiglio comunale non ha confermato con motivazione specifica il permanere della pubblica utilità.

La questione di legittimità della norma *de qua* è stata sottoposta all'esame della Consulta dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Bolzano il quale era stato investito del ricorso proposto dalla Generalbau spa nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano, al fine di ottenere l'annullamento della delibera della Giunta della Provincia autonoma di Bolzano 3 ottobre 2023, n. 851, con cui è stata approvata, in via definitiva, una modifica al piano urbanistico del Comune di Bolzano, prevedendo su un'area di proprietà della società ricorrente una zona per attrezzature pubbliche sovracomunali da destinare alla realizzazione del nuovo Museo archeologico dell'Alto Adige.

Per il tribunale ricorrente, la norma censurata violerebbe l'art. 3 della Cost. in primo luogo per la disparità di trattamento tra i cittadini residenti nella Provincia autonoma di Bolzano e i cittadini residenti nel restante territorio nazionale, insita nella previsione di vincoli preordinati all'esproprio di durata doppia rispetto a quella contemplata dalla disciplina statale di cui all'art. 9, comma 2, del d.P.R. n. 327 del 2001; in secondo luogo, per difetto di ragionevolezza e per arbitrarietà, non essendo ravvisabile alcuna adeguata giustificazione di tale compressione del diritto di proprietà. Sarebbero violati, altresì, gli artt. 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz.

CEDU, poiché l'apposizione di un vincolo preordinato all'esproprio che comprometta la piena disponibilità di un immobile per dieci anni, suscettibili di proroga, non sarebbe rispondente ai canoni di ragionevolezza e di proporzionalità. Infine, la disposizione censurata violerebbe l'art. 97 Cost., per la lesione del principio di imparzialità dell'amministrazione, e l'art. 53 Cost., considerata la permanenza dell'obbligo del proprietario di versare le imposte comunali sugli immobili, nonostante l'indisponibilità del bene gravato dal vincolo.

La questione di legittimità investe il tema della **durata dei vincoli urbanistici preordinati all'esproprio**. Tali vincoli consistono in previsioni urbanistiche da cui deriva l'inedificabilità di aree determinate, in attesa che le stesse vengano espropriate per la realizzazione di opere di interesse generale. Sono misure puntuali a contenuto particolare, perché precludono ai proprietari la facoltà di costruire, riservandola alla pubblica amministrazione per finalità collettive, previa apprensione del bene. Tali misure rappresentano una sorta di anticipazione dell'effetto ablativo che si produrrà mediante l'emissione del provvedimento espropriativo. Secondo costante giurisprudenza costituzionale, si tratta *di misure che comportano, come effetto pratico, uno svuotamento, di rilevante entità ed incisività, del contenuto della proprietà stessa, mediante imposizione, immediatamente operativa, di vincoli a titolo particolare su beni determinati*, comportanti inedificabilità assoluta (sentenza n. 6 del 1966, sviluppata nella successiva n. 55 del 1968, e, tra le più recenti, le sentenze n. 344 del 1995; n. 379 del 1994; n. 186 e n. 185 del 1993; n. 141 del 1992). Sul piano costituzionale, il principale problema posto dai vincoli urbanistici preordinati all'esproprio attiene alla loro compatibilità con l'art. 42 Cost., che tutela il diritto di proprietà condizionando l'espropriazione per motivi di interesse generale al riconoscimento di un indennizzo. Con la citata sentenza n. 55 del 1968, è stata dichiarata l'illegittimità dei numeri 2), 3) e 4) dell'art. 7, secondo comma, della legge n. 1150 del 1942, nonché dell'art. 40 della stessa legge, nella parte in cui non prevedevano un indennizzo per le limitazioni espropriative a tempo indeterminato. Di conseguenza, allorché si è trattato di sciogliere l'alternativa tra un indennizzo da corrispondere immediatamente, al momento dell'apposizione del vincolo di durata indeterminata, e un vincolo senza immediato indennizzo ma a tempo determinato, il legislatore ha optato per tale seconda soluzione, con la legge n. 1187 del 1968, il cui art. 2, secondo comma - riprodotto poi nel comma 2 dell'art. 9 del d.p.r. 327 del 2001 - ha stabilito **la durata quinquennale del vincolo, periodo comunemente detto di franchigia, durante il quale la necessità di corrispondere un indennizzo è esclusa**. Con la sentenza n. 179, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 7, secondo comma, numeri 2), 3) e 4), e 40 della legge n. 1150 del 1942, e 2, primo comma, della legge n. 1187 del 1968, nella parte in cui consentiva alla pubblica amministrazione di reiterare i vincoli espropriativi scaduti senza la previsione di un indennizzo.

Il quadro normativo che il legislatore ha delineato a seguito degli interventi demolitori della Corte è il seguente: **il vincolo urbanistico preordinato all'esproprio ha la durata di cinque anni, nel corso dei quali al proprietario del bene non è dovuto alcun indennizzo (art. 9, comma 2) e decade se, entro tale termine, non è dichiarata la pubblica utilità dell'opera (art. 9, comma 3). Una volta decaduto e, dunque, divenuto inefficace, il vincolo può solo essere motivatamente reiterato, subordinatamente alla previa approvazione di un nuovo piano urbanistico generale o di una sua variante (art. 9, comma 4) e con la corresponsione di un apposito indennizzo (art. 39)**. Per la Corte, inoltre, le stesse garanzie devono essere poste a fondamento di un'eventuale proroga del vincolo prima della sua naturale scadenza (, sentenza n. 314 del 2007).

I vincoli urbanistici preordinati all'esproprio, pertanto, non danno luogo all'indennizzo solo se rispettano la durata del periodo di franchigia. La determinazione di tale durata compete al legislatore statale e a quello delle regioni a statuto speciale e delle province autonome. La Corte, cui è rimessa la verifica della ragionevolezza della scelta legislativa, ha stabilito che con la previsione della durata quinquennale del vincolo sia stato individuato un ragionevole punto di equilibrio tra gli interessi pubblici e privati in gioco, ritenendo pertanto violato l'art. 42, terzo comma, Cost. in tutti i casi in cui la legislazione regionale preveda termini più lunghi senza riconoscere alcun indennizzo. La diversa durata del vincolo stabilita dalle regioni a statuto speciale e dalle province autonome

nell'esercizio della loro potestà legislativa esclusiva in materia urbanistica è compatibile con la Costituzione solo se sussistono ragioni giustificative e sempre che non appaia irragionevole o arbitraria poiché diretta ad adattare la disciplina urbanistica alle particolari esigenze emergenti dalla realtà sociale e locale.

Con riferimento alla norma provinciale censurata, la Corte esclude la violazione dell'art. 3 per lesione del principio di eguaglianza, in quanto la Provincia autonoma di Bolzano ha operato nell'ambito delle sue potestà legislative esclusive in materia di urbanistica e piani regolatori, nonché di espropriazione per pubblica utilità (art. 8, primo comma, numeri 5) e 22), dello statuto speciale); pertanto, lo stesso riconoscimento costituzionale di tali competenze comporta l'eventualità di una disciplina diversa rispetto a quella vigente in altre parti del territorio nazionale. La Corte ritiene invece fondata la violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo dell'irragionevolezza, arbitrarietà e sproporzione, nonché la violazione dell'art. 42 Cost. poiché la scelta della durata decennale dei vincoli urbanistici preordinati all'esproprio non è giustificata da alcun legame con realtà locali o peculiari esigenze sociali. La disposizione provinciale è quindi illegittima poiché ha superato il limite oltre il quale la compressione del diritto di proprietà, in mancanza di indennizzo, non può più considerarsi tollerabile in ragione delle finalità di interesse generale perseguite con l'apposizione di un vincolo urbanistico preordinato all'esproprio.