

Sentenza: 3 dicembre 2020, n. 270

Materia: Governo del territorio – vincoli preordinati all’esproprio

Parametri invocati: articoli 42 e 117, terzo e primo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Remittente: Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia

Oggetto: art. 9, comma 12, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell’art. 9, comma 12, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), secondo periodo, limitatamente alla parte in cui prevede che i vincoli preordinati all’espropriazione per la realizzazione, esclusivamente ad opera della pubblica amministrazione, di attrezzature e servizi previsti dal piano dei servizi decadono qualora, entro cinque anni decorrenti dall’entrata in vigore del piano stesso, l’intervento cui sono preordinati non sia inserito, a cura dell’ente competente alla sua realizzazione, nel programma triennale delle opere pubbliche e relativo aggiornamento;
- inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 9, comma 12, l.r. Lombardia 12/2005 sollevata, in riferimento all’art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all’art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952.

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, dubita che l’art. 9, comma 12, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), violi gli articoli 42 e 117, terzo e primo comma, della Costituzione, quest’ultimo in relazione all’art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952. Su questo punto la Corte si dilunga in un’attenta disamina relativa alla disciplina dei vincoli preordinati all’espropriazione per la realizzazione, esclusivamente ad opera della pubblica amministrazione, di attrezzature e servizi previsti dal piano dei servizi. La Corte dichiara inammissibile la questione sollevata in quanto il rimettente non ha assolto l’onere di motivazione sulla non manifesta infondatezza del prospettato dubbio di legittimità costituzionale. La Corte prosegue ricordando che l’ordinanza di rimessione è volta unicamente a denunciare la lesione degli articoli 42 e 117, terzo comma, Costituzione, sotto diversi profili ma non indica alcuna ragione a sostegno di uno specifico contrasto della disposizione censurata con il parametro interposto sovranazionale. Tale carenza conduce inevitabilmente all’inammissibilità della specifica questione in esame e ricorda, tra le tante, le sentenze 115/2020 e 223/2020. La Corte, prosegue poi con l’esame del merito delle questioni residue di legittimità costituzionale e ritiene opportuno ricostruire il quadro normativo statale. La Corte, ricorda che l’espropriazione è governata dall’articolo 42, terzo comma, Costituzione per motivi d’interesse generale e consiste in un procedimento preordinato all’emanazione di un provvedimento che trasferisce la proprietà o altro diritto reale su di un bene. Il legislatore statale ha introdotto a tal fine uno schema procedimentale articolato nelle fasi indicate dall’art. 8 t.u. espropriazioni (decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327), costituite dalla sottoposizione del bene al vincolo preordinato all’esproprio, dalla dichiarazione di pubblica utilità dell’opera che deve essere

realizzata e dalla determinazione dell'indennità di espropriazione. Tali fasi sono finalizzate all'emissione del decreto di esproprio. Ai sensi del successivo art. 9 del medesimo t.u., un bene è sottoposto al vincolo preordinato all'espropriazione quando diventa efficace, in base alla specifica normativa statale e regionale di riferimento, l'atto di approvazione del piano urbanistico generale, ovvero una sua variante, che preveda la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità. Una volta apposto il vincolo espropriativo, il proprietario del bene resta titolare del suo diritto sulla cosa e nel possesso di essa, ma non può utilizzarla in contrasto con la destinazione dell'opera, fino a che l'amministrazione non proceda all'espropriazione. La Corte ricorda che con la sentenza 55/1968, ha dichiarato costituzionalmente illegittimi i numeri 2), 3) e 4) dell'art. 7 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), nonché l'art. 40 della stessa legge, nella parte in cui non prevedevano un indennizzo per le limitazioni espropriative a tempo indeterminato. Il legislatore statale, chiamato a 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, ha optato per tale seconda soluzione, con la legge 19 novembre 1968, n. 1187 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150), il cui art. 2 ha stabilito la durata quinquennale del vincolo, periodo durante il quale la necessità di corrispondere un indennizzo è esclusa. La Corte, ricorda inoltre che con la sentenza 179/1999, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 7, 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 legislatore statale si è adeguato a queste indicazioni con l'emanazione del già richiamato t.u. espropriazioni. In base alle norme dettate da quest'ultimo, il vincolo preordinato all'esproprio è di durata quinquennale (art. 9, comma 2), periodo, cosiddetto di "franchigia", durante il quale al proprietario del bene non è dovuto alcun indennizzo, 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). Le stesse garanzie devono sorreggere una eventuale proroga del vincolo prima della sua naturale scadenza e ricorda a tal proposito la sentenza 314/2007. Una volta apposto il vincolo, occorre procedere alla dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, entro il termine di efficacia del vincolo espropriativo (art. 13, comma 1, t.u. espropriazioni). Si tratta dell'atto con il quale vengono individuati in concreto i motivi di interesse generale cui l'art. 42, terzo comma, Cost. subordina l'espropriazione della proprietà privata nei casi previsti dalla legge. Con la dichiarazione di pubblica utilità, la pubblica amministrazione avvia effettivamente la procedura espropriativa, accertando l'interesse pubblico dell'opera attraverso l'individuazione specifica di essa e la sua collocazione nel territorio, nel rispetto del contraddittorio tra i cittadini interessati e l'amministrazione. Un ruolo centrale nell'attuale disciplina del procedimento espropriativo è svolto dalla cosiddetta dichiarazione implicita di pubblica utilità. Ai sensi dell'art. 12, comma 1, del t.u., la dichiarazione di pubblica utilità si intende disposta quando l'autorità espropriante approva a tale fine il progetto definitivo dell'opera pubblica o di pubblica utilità, ovvero quando sono approvati il piano particolareggiato, il piano di lottizzazione, il piano di recupero, il piano di ricostruzione, il piano delle aree da destinare a insediamenti produttivi, ovvero quando è approvato il piano di zona. Inoltre, e comunque, essa si intende disposta quando la normativa vigente prevede che equivalga a dichiarazione di pubblica utilità l'approvazione di uno strumento urbanistico, anche di settore o attuativo, la definizione di una conferenza di servizi o il perfezionamento di un accordo di programma, ovvero il rilascio di una concessione, di una autorizzazione o di un atto avente effetti equivalenti. In ambito statale, il programma triennale dei lavori pubblici è attualmente previsto dall'art. 21 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), il quale disciplina unitariamente la programmazione, sia per i lavori pubblici che per i servizi e le forniture, demandando (comma 8) a un decreto ministeriale, di natura regolamentare, la normazione di dettaglio. Ai sensi dell'art. 3, lettera g) del d.lgs. n. 50 del 2016, il programma rappresenta

il documento, da aggiornare annualmente, che le amministrazioni adottano al fine di individuare i lavori da avviare nel triennio. Come riconosce significativamente lo stesso art. 5, comma 1, t.u. espropriazioni le Regioni a statuto ordinario esercitano la potestà legislativa concorrente, in ordine alle espropriazioni strumentali alle materie di propria competenza, l'espropriazione costituisce una funzione trasversale, che può esplicarsi in varie materie, anche di competenza concorrente. Tra queste, soprattutto, il "governo del territorio", per la pacifica attrazione in quest'ultimo dell'urbanistica, come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, sentenze 254/2019 e 130/2020. La Regione Lombardia, nell'esercizio delle proprie competenze legislative, si è dotata sia di una propria legge per il governo del territorio (l.r. 12/2005), sia di una disciplina in materia di procedimento di espropriazione, contenuta nella legge della Regione Lombardia 4 marzo 2009, n. 3 (Norme regionali in materia di espropriazione per pubblica utilità). Con specifico riferimento alla vicenda che ha dato origine al giudizio a quo, relativo ad una fattispecie in cui sono in questione le prime due fasi della procedura espropriativa (apposizione del vincolo preordinato all'esproprio e dichiarazione di pubblica utilità) assumono rilievo, nella legislazione della Regione Lombardia, due disposizioni: da un lato, quella effettivamente censurata, contenuta nella l.r. 12/2005, che attribuisce peculiare effetto all'inserimento dell'opera pubblica o di pubblica utilità nel programma triennale delle opere pubbliche; dall'altro, l'art. 9 della l.r. Lombardia 3/2009, il quale, nell'indicare gli atti che comportano la dichiarazione di pubblica utilità, include, a differenza della appena ricordata disciplina statale, anche il programma triennale delle opere pubbliche, subordinando però tale effetto all'accertamento di alcuni requisiti. In particolare, il comma 2 della previsione da ultimo citata esige, relativamente a ciascuna opera per la quale il programma triennale intende produrre l'effetto in parola, che esso contenga: un piano particellare che individui i beni da espropriare, con allegate le relative planimetrie catastali; una motivazione circa la necessità di dichiarare la pubblica utilità in tale fase; la determinazione del valore da attribuire ai beni da espropriare, in conformità ai criteri applicabili in materia, con l'indicazione della relativa copertura finanziaria. Pur riguardando entrambe il programma triennale delle opere pubbliche in ambito regionale, le due disposizioni hanno differenti obiettivi: la prima (oggetto delle censure di legittimità costituzionale) è relativa alla fase dell'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio e stabilisce che il vincolo non decade se l'opera viene inserita nel programma; la seconda, relativa alla fase successiva del procedimento, include, alle condizioni viste, il programma in questione tra gli atti la cui approvazione comporta dichiarazione di pubblica utilità, con scelta, si è detto, innovativa rispetto alla disciplina statale. Il giudice a quo non si occupa affatto della seconda disposizione e perciò non ne definisce il rapporto (di coordinamento, di alternatività, di esclusione) con la prima, che sospetta di illegittimità costituzionale. Si deve ritenere, peraltro, che tale pur indubbia lacuna non comporti l'inammissibilità delle questioni, per incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento, oppure per una erronea o incompleta individuazione della disciplina da censurare. Avendo affermato, nell'ordinanza di rimessione, che il programma triennale delle opere pubbliche approvato dal Comune di Adro non costituisce "serio inizio" della procedura espropriativa, se ne deve dedurre che il rimettente abbia implicitamente ritenuto non applicabile l'art. 9 della l.r. Lombardia 3/2009 alla fattispecie al suo esame. Trattandosi, dunque, di disposizione non ritenuta pertinente alla definizione del giudizio, la Corte può prescindere da qualsiasi valutazione su di essa, sia in punto di ammissibilità delle questioni, sia, nel merito, circa la sua riconducibilità alla legittima espressione della potestà legislativa concorrente spettante alla Regione nella materia "governo del territorio". Ricostruito il quadro di riferimento la Corte ritiene le questioni di legittimità costituzionale sollevate sull'art. 9, comma 12, della l.r. 12/2005 fondate, poiché tale disposizione viola gli articoli 42, terzo comma, e 117, terzo comma, Costituzione. La Corte sottolinea che occorre ribadire quanto già affermato con sentenza 179/1999, ovvero che la proroga in via legislativa dei vincoli espropriativi è fenomeno inammissibile dal punto di vista costituzionale, qualora essa si presenti "*sine die o all'infinito, attraverso la reiterazione di proroghe a tempo determinato che si ripetano aggiungendosi le une alle altre, o quando il limite temporale sia indeterminato, cioè non sia certo, preciso e sicuro e, quindi, anche non contenuto in termini di ragionevolezza*". Come correttamente evidenziato dal giudice rimettente, l'art. 9, comma 12, secondo

periodo, della l.r. Lombardia 12/2005, consente la protrazione dell'efficacia del vincolo preordinato all'esproprio ben oltre la naturale scadenza quinquennale e, in virtù dell'inclusione dell'aggiornamento annuale del programma triennale delle opere pubbliche nell'ambito applicativo della norma, per un tempo sostanzialmente indefinito, senza che sia previsto il riconoscimento al privato interessato di alcun indennizzo. Questo effetto si pone in frontale contrasto con la giurisprudenza costituzionale illustrata in precedenza, dando seguito alla quale il legislatore statale ha individuato un ragionevole punto di equilibrio tra la reiterabilità indefinita dei vincoli e la necessità di indennizzare il proprietario. Gli articoli 42, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost. sono violati in tutti i casi in cui, come avviene nella specie, alla protrazione automatica di vincoli di natura espropriativa, disposta da una legge regionale oltre il punto di tollerabilità individuato dal legislatore statale, non corrisponda l'obbligo di riconoscere un indennizzo. A ciò si aggiunga che, nel consentire la proroga senza indennizzo del vincolo preordinato all'esproprio oltre il quinquennio originario, il legislatore regionale ha omesso di imporre un preciso onere motivazionale circa l'interesse pubblico al mantenimento del vincolo per un periodo che oltrepassa quello cosiddetto di franchigia: ciò che invece è richiesto dalla legge statale (art. 9, comma 4, t.u. espropriazioni) per le ipotesi di reiterazione del vincolo. Inoltre, secondo un altro importante profilo, la disposizione censurata appare del tutto carente quanto al livello di garanzia partecipativa da riconoscersi al privato interessato. Proprio in materia espropriativa, la Corte ha da tempo affermato che i privati interessati, prima che l'autorità pubblica adotti provvedimenti limitativi dei loro diritti, devono essere messi *“in condizioni di esporre le proprie ragioni, sia a tutela del proprio interesse, sia a titolo di collaborazione nell'interesse pubblico”* come da ultimo stabilito con sentenza 71/2015. La garanzia in parola è, invece, frustrata da un atto, l'approvazione del programma triennale delle opere pubbliche, in relazione al cui contenuto il codice dei contratti pubblici prevede forme di partecipazione di qualità e grado insufficienti, e comunque non corrispondenti a quelle stabilite dal t.u. espropriazioni (in particolare nell'art. 11) per gli atti appositivi e per quelli reiterativi del vincolo espropriativo. Infatti, la partecipazione al procedimento che sfocia nel programma in questione è prevista esclusivamente dalla fonte regolamentare (d.m. 14/2018), non già dall'art. 21 cod. contratti pubblici e nemmeno dalla legge regionale. Inoltre, e soprattutto, l'art. 5, comma 5, del d.m., prima ricordato, si limita a prevedere che le *“amministrazioni possono consentire la presentazione di eventuali osservazioni”* da parte dei privati interessati, così degradando la partecipazione a mera eventualità. Alla luce delle ragioni sin qui espresse la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 12, della legge regione Lombardia n. 12 del 2005, secondo periodo, limitatamente alla parte in cui prevede che i vincoli preordinati all'espropriazione per la realizzazione, esclusivamente ad opera della pubblica amministrazione, di attrezzature e servizi previsti dal piano dei servizi decadono qualora, entro cinque anni decorrenti dall'entrata in vigore del piano stesso, l'intervento cui sono preordinati non sia inserito, a cura dell'ente competente alla sua realizzazione, nel programma triennale delle opere pubbliche e relativo aggiornamento.