

**Sentenza:** 20 Luglio 2007 n. 314

**Materia:** edilizia ed urbanistica

**Limiti violati:** artt., 3, 42, terzo comma, e 97 della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Ricorrenti:** Consiglio di Stato

**Oggetto:** art. 10, comma 9, della legge della Regione Campania 13 agosto 1998, n. 16 (Assetto dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale), e articolo 77, comma 2, della legge della Regione Campania 11 agosto 2001, n. 10 (Disposizioni di finanza regionale anno 2001)

**Esito:** accoglimento del ricorso

**Estensore nota:** Veronica Di Gesù

Il Consiglio di Stato ha sollevato, con sette ordinanze, la questione di legittimità costituzionale del "combinato disposto" degli art. 10, comma 9, della legge della Regione Campania 13 agosto 1998, n. 16 (Assetto dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale), e 77, comma 2, della legge della Regione Campania 11 agosto 2001, n. 10 (Disposizioni di finanza regionale anno 2001), per violazione degli artt. 3, 42 terzo comma, e 97 della Costituzione.

La questione è insorta in giudizi d'appello avverso la decisione del Tribunale amministrativo regionale della Campania proposti dalla Regione Campania, dal Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Caserta e dall'Impre.co. s.r.l. . La decisione assunta dal TAR aveva comportato l'annullamento di un decreto con cui il Presidente della Giunta regionale della Campania, in attuazione del piano regolatore dell'area di sviluppo industriale (piano a.s.i.) di Caserta si surrogava all'inadempiente Sindaco del Comune di Gricignano di Aversa e disponeva sia l'occupazione d'urgenza delle aree occorrenti per la realizzazione di un intervento produttivo, tra cui anche i fondi dei privati ricorrenti in primo grado, che tutti gli atti della procedura espropriativa.

Diversamente da quanto ritenuto dai giudici del TAR, il Consiglio di Stato ritiene applicabile al piano a.s.i. di Caserta, scaduto dopo una validità decennale nel luglio 1980, un combinato di disposizioni che prorogano (impropriamente, ovvero fanno rivivere) tutti i piani approvati, in qualsiasi tempo scaduti. Tali disposizioni sono contenute nell'articolo 10, comma 9, della l.r. Campania 16/1998, secondo il quale "la validità dei piani esistenti è prorogata per tre anni dalla data di entrata in vigore", e

nell'articolo 77, comma 2 della l.r. Campania 10/2001 che, nel fornire un'interpretazione autentica dello stesso, intende applicarlo a tutti i piani esistenti, anche se *medio tempore* scaduti.

Secondo il giudice rimettente la predetta normativa regionale è viziata da tre violazioni costituzionali: del diritto di proprietà, mancando l'interesse generale e l'indennizzo per l'espropriazione previsti, invece, dall'art. 42, terzo comma; del principio di ragionevolezza, legalità e buon andamento cui deve ispirarsi l'azione amministrativa in base all'art. 97; e del principio di uguaglianza sostanziale dell'art. 3.

La richiamata normativa regionale ha, in primo luogo, comportato una compressione del diritto di proprietà privata per effetto di un'inammissibile reiterazione del vincolo di inedificabilità imposti dai piani e di quello espropriativo scaduto. Le aree rientranti nel piano a.s.i. di Caserta (tra cui, come detto, quelle della originaria parte ricorrente) sono risultate, quindi, ingiustificatamente assoggettate ad un ulteriore e "redivivo" vincolo espropriativo, senza che siano state accertate ed evidenziate le ragioni di pubblico interesse che giustificavano il perdurante sacrificio della proprietà privata, e senza alcuna previsione di indennizzo. Il Consiglio di Stato richiama, a sostegno delle sue argomentazioni, anche la stessa giurisprudenza costituzionale che ammette la reiterazione del vincolo espropriativo solo se puntualmente motivata circa la necessità e l'attualità di acquisire la proprietà privata (da valutare sulla base di un'apposita istruttoria procedimentale da cui emerga la prevalenza dell'interesse pubblico rispetto a quello privato da sacrificare) e se preveda contemporaneamente la corresponsione del giusto indennizzo al cittadino sacrificato (sentenze n. 179 del 1999 e n. 411 del 2001).

La proroga prevista, poi, interviene indiscriminatamente su qualsiasi piano regolatore dell'area di sviluppo industriale indipendentemente dal fatto che essi siano eventualmente già scaduti. Il rimettente sostiene che l'articolo 77, comma 2 della l.r. Campania 10/2001 sia da considerarsi irrazionale e illegittimo. Irrazionale perché rappresenta una vera e propria contraddizione in termini la proroga di un provvedimento non più efficace se solo si consideri che la natura dell'istituto della proroga. Illegittimo perché il legislatore regionale, con disposizione innovativa (e non meramente interpretativa), ha sostanzialmente "riadattato" un precedente atto amministrativo, che aveva definitivamente esaurito il suo periodo di efficacia, al di fuori delle norme procedurali che ne disciplinavano l'emanazione.

La riadozione/rinnovata efficacia attribuita al piano a.s.i. di Caserta, infine, si palesa ai giudici di appello come altrettanto irragionevole in quanto avvenuta ad oltre venti anni dalla sua originaria scadenza (ricordiamo 1980), senza che sia stata svolta alcuna valutazione sulla necessità dell'intervento pubblico da realizzare in relazione al sacrificio imposto al privato.

In ultimo si segnala come uno dei ricorrenti in secondo grado avverso la sentenza del TAR che annullava il decreto di occupazione, l'Impre.co. s.r.l., osservi l'inammissibilità della questione sollevata dal Consiglio di Stato non configurandosi la giurisdizione del giudice amministrativo. Dalla memoria depositata si deduce che per il ricorrente l'illegittimità del decreto è conseguenza della carenza di una valida ed efficace dichiarazione di pubblica utilità, con l'effetto che la causa attiene ad un comportamento materiale della p.a., per il quale è configurabile la giurisdizione ordinaria.

La Corte sostiene tutte le argomentazioni svolte dal Consiglio di Stato.

In merito alla sussistenza della giurisdizione amministrativa in secondo grado, la Corte la motiva con l'evidenza che i giudizi principali riguardavano l'impugnazione di provvedimenti della pubblica amministrazione, e cioè il decreto di occupazione del Presidente della giunta regionale della Campania, sottolineando al tempo stesso l'irrelevanza, ai fini della giurisdizione, dell'eventuale illegittimità degli stessi.

A suo giudizio, peraltro, il Consiglio di Stato, proponendo correttamente un'interpretazione degli articoli fondata sul dato letterale e sull'effettiva intenzione del legislatore, a ragione ritiene applicabile al piano a.s.i. di Caserta le disposizioni di proroga di cui all'articolo 10, comma 9, della l.r. Campania 16/1998 e dell'articolo 77, comma 2 della l.r. Campania 10/2001.

Soprattutto, la Corte ritiene fondata la questione di legittimità costituzionale considerando plausibili le esaurienti motivazioni sostenute dal giudice rimettente e affermando che la regola dell'indennizzabilità dei vincoli espropriativi reiterati è ormai un principio consolidato nell'ordinamento, anche per l'entrata in vigore dell'art. 39 del testo unico delle espropriazioni (d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327). Si ribadisce ancora una volta, anche con riferimento alla sentenza n.397 del 2002 (che si aggiunge alla giurisprudenza costituzionale ricordata dal Consiglio di Stato), che la reiterazione di qualsiasi vincolo preordinato all'esproprio, o sostanzialmente espropriativo, è da intendere implicitamente integrabile con il principio generale dell'indennizzabilità e con la dichiarazione di pubblica utilità in esso implicito.

Ne discende la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni in oggetto nella parte in cui prorogano per un triennio i piani regolatori dei nuclei e delle aree di sviluppo industriali già scaduti al momento dell'entrata in vigore della l.r. Campania n. 16 del 1998.