

## **La disciplina statale e regionale in materia di reiterabilità dei vincoli espropriativi: riflessioni al limite della legittimità costituzionale.**

**Nota alla sentenza del T.A.R. del Veneto, 26/6/2014, n. 920.**

**SOMMARIO: - 1. Il caso portato all'attenzione del T.A.R. Veneto. - 2. Breve *excursus* sulle vicende che hanno riguardato i vincoli urbanistici e il relativo regime giuridico. - 3. Riflessioni sulla compatibilità dell'art. 34, legge regionale del Veneto, n. 11 del 2004 con i principi espressi nel Testo Unico delle espropriazioni.**

1. La sentenza del T.A.R. del Veneto n. 920 del 26/6/2014 offre l'occasione per riflettere sul tema del rapporto tra la disciplina statale in materia di vincoli urbanistici (ci si riferisce alla norma di cui all'art. 9 del Testo Unico n. 327 del 2001) e la disciplina contenuta all'art. 34 della Legge Regionale del Veneto n. 11 del 2004.

In particolare, si vuole cercare di comprendere la ragionevolezza, o criticare la diversità, delle due disposizioni, che disciplinano la reiterabilità del vincolo urbanistico. Appare, *ictu oculi*, evidente che la legge statale, nel quarto comma dell'articolo citato, subordina il "rinnovo" del vincolo ad una adeguata motivazione, che dia conto delle perduranti esigenze di interesse pubblico<sup>1</sup>; diversamente dispone la legge della Regione Veneto, che limita ad una volta soltanto la possibilità di rinnovo del vincolo.

Lo spunto per la riflessione ci è offerta da un ricorso, presentato da dei privati cittadini, contro il Comune di Vittorio Veneto, Anas Spa, Provincia di Treviso e Regione Veneto, con cui si chiede l'annullamento, tra i vari atti, di una deliberazione del Consiglio Comunale di adozione di una variante urbanistica finalizzata alla reiterazione di un vincolo preordinato all'esproprio per la realizzazione dell'opera pubblica "Tangenziale - est" di Vittorio Veneto e i relativi allegati e della deliberazione del Consiglio Comunale di modifica e di integrazione della variante. Nella specie, i privati lamentavano la violazione della Legge Regionale del Veneto n. 11 del 2004 laddove impedisce che i vincoli preordinati all'esproprio siano reiterati più di una volta, e degli artt. 9 e 19 del D.P.R. n. 327 del 2001 per assenza, incongruità ed illogicità della motivazione.

Il progetto dell'opera, dopo una prima valutazione di impatto ambientale ai sensi dell'art. 19 della L.R. n. 10 del 1999 da parte della Provincia di Treviso, aveva ottenuto i provvedimenti autorizzatori, rilasciati dalla Soprintendenza e dal Magistrato delle Acque, presso il quale si era positivamente svolta la Conferenza Servizi dell'art. 2 del D.P.R. n. 383 del 1994, conclusa con un accordo tra Stato e Regione. Tali provvedimenti vennero impugnati di fronte al T.A.R. del Veneto, ma il ricorso, con

---

<sup>1</sup> *Ex multis*, si veda: Cons. Stato, Sez. IV, 28/10/2013, n. 5197; Cons. Stato, Sez. IV, 17/9/2013, n. 4616.

sentenza n. 1123/2012 veniva rigettato. Il Consiglio di Stato, con decisione n. 3112/2013, accoglieva l'appello proposto e annullava gli atti oggetto di gravame, in quanto rilevava la necessità di procedere alla Valutazione di Incidenza Ambientale prescritta dal D.P.R. n. 357 del 1997. Nelle more, il Comune prendeva atto della decadenza del vincolo preordinato all'esproprio e procedeva all'adozione della variante (*Variante urbanistica finalizzata per la reiterazione del vincolo per l'opera pubblica*) e ciò proprio con la delibera del Comune impugnata. Seguiva l'approvazione del progetto esecutivo (corredato dal parere della Soprintendenza, dalla Vinca e dal parere paesaggistico) da parte del Consiglio di Amministrazione di Anas Spa e la successiva delibera del Consiglio Comunale con la quale si dava atto dell'avvenuta approvazione del progetto definitivo e si rettificava parzialmente il tracciato dell'opera.

2. Innanzi tutto, si parta dalla Carta Fondamentale. Il parametro normativo di riferimento è l'art. 42 della Costituzione, il quale, nel riconoscere e tutelare il diritto di proprietà, al secondo comma afferma che la stessa possa essere conformata al fine di garantirne la funzione sociale e al terzo comma ne ammette l'espropriazione per il perseguimento di un interesse generale e salvo un indennizzo. Quindi il vincolo è definito come un *impedimento al pieno esercizio di un diritto, del quale diventa giuridicamente impossibile esercitare una facoltà normalmente esercitabile dal titolare del diritto stesso*<sup>2</sup>; inoltre, stante la sua natura accessoria, *non può determinare né il mutamento della natura giuridica, né, tanto meno, l'estinzione della fattispecie, cui viene apposto*<sup>3</sup>.

Calando la prospettiva generale ad una più specifica, i c.d. vincoli urbanistici possono essere definiti come quegli impedimenti che annullano o comprimono eccessivamente la facoltà di edificare e/o di disporre della proprietà fondiaria. Ciò può derivare dalla zonizzazione del territorio, per mezzo degli strumenti urbanistici che definiscono in via generale ed astratta i limiti e i caratteri dell'edificabilità dei vari suoli a seconda della zona di appartenenza, così conformando le proprietà; e dalla localizzazione di un'opera pubblica, che si traduce in un'imposizione su un'area singolarmente individuata. Non si trascuri che vincoli possono derivare anche da quelle disposizioni che condizionano l'edificabilità all'approvazione di un piano attuativo ad esclusiva iniziativa pubblica.

---

<sup>2</sup> G. PAGLIARI, *Corso di diritto urbanistico*, Milano, 2010, p. 103.

<sup>3</sup> G. PAGLIARI, *ult. op. cit.*, p. 103

Da questa premessa è sorta la tradizionale classificazione<sup>4</sup> dei vincoli urbanistici in tre fattispecie: vincoli di inedificabilità assoluta, sono quelli in virtù dei quali i fondi sono riservati ad uso pubblico per effetto della previsione urbanistica; vincoli preordinati all'esproprio, che riguardano aree dove è localizzata un'opera pubblica e per i quali l'acquisizione coattiva è ineludibile per la realizzazione dell'opera medesima e vincoli procedurali (o strumentali), caratterizzati dall'obbligo di adozione di un piano particolareggiato di attuazione.

Fatta questa premessa, il Consiglio di Stato<sup>5</sup> ha ulteriormente specificato che appartengono al genere dei vincoli urbanistici i vincoli gravanti su beni determinati; i vincoli a tempo indeterminato e non accompagnati da indennizzo; i vincoli preordinati all'espropriazione, ai quali sono equiparati quelle limitazioni tali da svuotare di contenuto il diritto di proprietà incidendo sul godimento del bene così da renderlo inutilizzabile; i vincoli che comportano l'inedificabilità assoluta. Inoltre, nella pronuncia dei giudici di Palazzo Spada, è possibile leggere che *tutte le altre determinazioni che limitano l'attività edilizia, che non sono preordinate all'espropriazione e che consentono al titolare del bene di utilizzarlo, non costituiscono altro che espressione del potere di pianificazione (...)*. Quindi, non è immaginabile un vincolo avente natura espropriativa quando lo strumento urbanistico prende in considerazione la generalità dei suoli inseriti in una determinata zona.

Per questo, secondo la Corte Costituzionale<sup>6</sup>, appare utile distinguere tra vincoli espropriativi e vincoli conformativi<sup>7</sup>. I primi derivano dalla localizzazione di opere pubbliche, per le quali sono espressamente indicate le aree su cui dovranno sorgere, o dalle disposizioni di piano o legge che riservano spazi all'uso pubblico o vietano di edificare in ragione della loro destinazione<sup>8</sup>. I secondi, come già si è detto, derivano dalla zonizzazione<sup>9</sup>. In tal caso, saranno gli strumenti urbanistici a stabilire in via generale ed astratta i limiti all'edificabilità così conformando la proprietà. Quindi devono essere considerati connaturati alla proprietà quei limiti, non ablatori, posti da regolamenti edilizi o nella pianificazione e programmazione urbanistica e relative norme tecniche, quali i limiti di altezza, di cubatura, di superficie coperta, di distanza

---

<sup>4</sup> Questa tradizionale ripartizione dei vincoli urbanistici è accolta, tra i vari autori da G. PAGLIARI, *ult. op. cit.*, p. 109 ss.; ALDO FIALE E. FIALE, *Diritto urbanistico*, Napoli, 2008, p. 233 ss.

<sup>5</sup> Cons. Stato, sez. V, 6/3/1991 n. 223, in *www.iusexplorer.it*; Id., 22/10/1992, n. 1058, in *www.iusexplorer.it*.

<sup>6</sup> Corte Cost., 29/5/1968, n. 55, in *Giur. Cost.*, 1968, 838; Id., 12/5/1982, n. 92, in *Foro it.*, 1982, I, 2118; Id., 20/5/1999, n. 179, in *Urbanistica e appalti*, 1999, 179.

<sup>7</sup> In tal senso anche A. FIALE E. FIALE, *ult. op. cit.*, p. 229.

<sup>8</sup> Cass., Sez. Un., 23/4/2001, n. 173, in *www.iusexplorer.it*.

<sup>9</sup> Sez. Un., cit.

tra edifici e simili. Un esempio di vincolo conformativo è anche il vincolo paesaggistico, che tutela l'interesse pubblico rappresentato dalle caratteristiche fisiche e naturali del bene in sé, non comportando una limitazione normativa del diritto di proprietà<sup>10</sup>.

La diversità tra le due categorie di vincolo ora esaminate rileva poiché solo ai vincoli di tipo espropriativo, e indipendentemente dalla modalità di imposizione<sup>11</sup> dello stesso, si applica il principio della decadenza quinquennale<sup>12</sup> o, in alternativa, dell'indennizzo<sup>13</sup>.

Si arriva, dunque, al problema centrale della presente riflessione: quello della reiterabilità del vincolo. La storica sentenza della Corte Costituzionale n. 55/1968 ha sancito la illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 42, comma 3, Cost., degli artt. 7, n. 2, 3, e 4, e 40 della legge n. 1150 del 1942 *nella parte in cui non prevedevano un indennizzo a fronte di limitazioni operanti immediatamente e a tempo indeterminato nei confronti dei diritti reali*<sup>14</sup>. Questa sentenza ha spinto il legislatore ad emanare la legge n. 1187 del 1968, la quale, all'art. 2, introduce il principio della durata quinquennale dei vincoli preordinati all'espropriazione o all'inedificabilità assoluta, decorrenti dall'approvazione dei PRG. La giurisprudenza costituzionale successiva<sup>15</sup>, avrebbe, infatti, sancito l'obbligo, per il legislatore, di scegliere tra due diversi rimedi a fronte dell'imposizione di un vincolo preordinato all'espropriazione: o si attribuiva allo stesso una durata limitata nel tempo; o, a fronte della durata illimitata, si sarebbe dovuto prevedere un congruo indennizzo. Discrezionalmente, il legislatore sceglierà la prima opzione, specificamente, all'art. 2 citato<sup>16</sup>.

Se i problemi sembravano venir meno con la legge "Bucalossi", n. 10 del 1977, la quale, incorporando lo *ius aedificandi* dal diritto di proprietà, eliminava in radice il

---

<sup>10</sup> Al riguardo si veda Corte Cost. 29/5/1968, n. 56, in *Giust. Civ.* 1968, I, 777, in cui si dice che tale vincolo non comprime il diritto di proprietà sull'area, ma tutela *l'integrità del bene nelle sue caratteristiche fisiche o naturali, non create da una disposizione normativa*.

<sup>11</sup> L'imposizione del vincolo può avvenire in tre modi. Il primo, ex art. 9 D.P.R. n. 327 del 2001, quando viene approvato il PRG ovvero una sua variante che prevede la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità. La seconda è contemplata all'art. 10 del D.P.R. citato. In assenza di strumenti urbanistici generali, il vincolo può essere apposto mediante conferenza servizi, accordo di programma, intesa o altro atto di natura territoriale, sempreché la legislazione ammetta che possano comportare l'imposizione di un vincolo. L'ultima modalità, di cui all'art. 11 comma 3, D.P.R. citato presuppone l'inserimento dell'opera nel programma di lavori di un Comune, per esempio.

<sup>12</sup> *Ex multis* Cons. Stato, sez. IV, 10/8/2004, n. 5490, in [www.iusexplorer.it](http://www.iusexplorer.it); Cons. Stato, sez. IV, 17/12/2003, n. 8290 in [www.iusexplorer.it](http://www.iusexplorer.it); Corte Cost. 20/5/1999 n. 179.

<sup>13</sup> Per i vincoli conformativi è sufficiente richiamare un concetto espresso poc'anzi: siccome è la norma che definisce il diritto del proprietario secondo una certa consistenza, costui non subirà alcun pregiudizio che dovrà essere riparato.

<sup>14</sup> Corte Cost., 29/5/1968 n. 55.

<sup>15</sup> Corte Cost., 22/12/1989 n. 575, in *Foro it.*, 1990, I, 1130; *Id.*, 12/5/1982 n. 92.

<sup>16</sup> V. SALAMONE, *I vincoli urbanistici preordinati all'espropriazione*, 2010, in [www.Giustizia-Amministrativa.it](http://www.Giustizia-Amministrativa.it); F. CARINGELLA G. DE MARZO R. DE NICTOLIS L. MARUOTTI, *L'espropriazione per pubblica utilità*, 2003, p. 111.

problema dell'indennizzabilità dei vincoli<sup>17</sup>, è stato nuovamente il Giudice delle leggi ad intervenire: prima, con sentenza n. 5/1980, seppur in *un obiter dictum*, ha affermato che il diritto di edificare non è stato eliminato dal diritto di proprietà; poi, con sentenza n. 92/1982, si espresse per la "reviviscenza" della legge n. 1187 del 1968, ritenuta implicitamente abrogata dalla legge n. 10 del 1977.

Il problema, che a questo punto si poneva, riguardava le condizioni della reiterabilità. È noto che, se le amministrazioni avessero potuto procedere a reiterazioni successive del vincolo, si sarebbe generata una sostanziale espropriazione, non esente dalle problematiche costituzionali che la sentenza n. 55/1968 cercò di risolvere. La Corte Costituzionale intervenne nel 1989 con una pronuncia, che i costituzionalisti definiscono di "indirizzo", la n. 575, con la quale si avverte che la reiterazione del vincolo preordinato all'esproprio, o alla inedificabilità assoluta, non può eludere il principio dell'incomprimibilità innaturale del diritto di proprietà e quello dell'obbligatorietà dell'indennizzo in caso di espropriazione comunque determinata.

La questione è rimasta irrisolta fino al successivo intervento della Consulta. La sentenza n. 179/1999 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 7, n. 2, 3 e 4, e 40 della legge n. 1150 del 1942 e 2, comma 1, della legge n. 1187 del 1968, *nella parte in cui consentono all'Amministrazione di reiterare i vincoli urbanistici scaduti, preordinati all'espropriazione e che comportino l'inedificabilità, senza la previsione di un indennizzo*. La sentenza ha assunto un rilievo fondamentale perché, oltre ad aver inquadrato i vincoli urbanistici nei loro elementi essenziali<sup>18</sup>, ha stabilito che l'indennizzo è dovuto solamente nelle ipotesi in cui, superato il periodo di durata tollerabile fissato dalla legge (c.d. periodo di franchigia da indennizzo), il vincolo permanga a seguito di reiterazione<sup>19</sup>.

La nuova disciplina dei vincoli preordinati all'espropriazione è contenuta nel D.P.R. n. 327 del 2001, il quale, all'art. 9, sancisce la durata quinquennale dei vincoli; termine

---

<sup>17</sup> Poiché il diritto di costruire non doveva più ritenersi compreso nel diritto di proprietà, a causa della scelta legislativa di trasformare la licenza di costruire in concessione edilizia, era l'amministrazione a trasferire, di volta in volta, le facoltà edificatorie. Allora, veniva meno il presupposto stesso dell'indennizzabilità dei vincoli: la compressione dello *ius aedificandi*.

<sup>18</sup> L'obbligo di indennizzo si pone quando: a) o si tratta di vincoli gravanti su beni determinati e preordinati all'espropriazione; b) o sono vincoli su beni singolarmente individuati, di carattere sostanzialmente espropriativo, che comportino, come effetto pratico, uno svuotamento di rilevante entità del contenuto della proprietà; c) o sono vincoli che superano la durata, non arbitraria, di sopportabilità del vincolo da parte del singolo proprietario; d) la possibilità di rinnovo del vincolo su beni individuati è possibile purché sia adeguatamente motivata in relazione alle effettive esigenze urbanistiche; e) l'indeterminatezza temporale è costituzionalmente legittima a condizione che non si determinino situazioni incompatibili con la garanzia della proprietà.

<sup>19</sup> Sempreché non abbia avuto avvio l'espropriazione o non abbia avuto un serio avvio l'attività preliminare alla stessa.

decorrente dall'approvazione dello strumento urbanistico generale o da una sua variante. Entro tale termine, ex art. 12 e ss. D.P.R. cit., deve essere emanata la dichiarazione di pubblica utilità. Se ciò non avviene, la decadenza del vincolo comporta l'applicazione dell'art. 9 T.U. dell'edilizia. Il vincolo preordinato all'espropriazione decaduto può essere reiterato con un nuovo PRG o con una sua variante, ma la reiterazione deve essere motivata con riferimento all'attualità delle esigenze di interesse pubblico, all'impossibilità di soddisfare detto interesse con soluzioni alternative e dando atto delle concrete iniziative intraprese, o che si intraprenderanno, per soddisfarlo<sup>20</sup>. L'art. 39 del T.U. in materia di espropriazioni riconosce al proprietario un diritto all'indennizzo commisurato all'entità del danno effettivamente subito. Tra l'altro, l'accantonamento delle somme necessarie per il pagamento dell'indennità di espropriazione è condizione di legittimità del provvedimento di reiterazione dei vincoli scaduti ai sensi dell'art. 2 della legge n. 1187 del 1968<sup>21</sup>.

3. Nel caso deciso dal T.A.R. del Veneto non si dubita che il vincolo di cui si tratta è un'ipotesi di vincolo preordinato all'esproprio, finalizzato alla realizzazione dell'opera pubblica c.d. "Tangenziale - est" di Vittorio Veneto. Il Tribunale adito, rilevata l'infondatezza delle eccezioni preliminari, ritiene fondata nel merito la censura relativa alla violazione dell'art. 34 della legge della Regione Veneto n. 11 del 2004. La disposizione citata stabilisce espressamente che *i vincoli preordinati all'esproprio hanno la durata di cinque anni e possono essere reiterati una sola volta e per la stessa durata*. Il Giudice amministrativo, infatti, prende atto di come l'imposizione del vincolo sia avvenuta una prima volta con la deliberazione n. 2733/1995 e una successiva reiterazione è stata posta in essere con la variante n. 18/2004 approvata con la delibera del Consiglio Comunale di Vittorio Veneto n. 73/2004. E', allora, evidente che la seconda reiterazione del vincolo è stata approvata con la delibera n. 21/2013, per l'appunto, in violazione dell'art. 34 citato.

Non rimane che interrogarsi sul perché la disciplina regionale ponga lo stringente limite, ammettendo una volta soltanto il rinnovo dei vincoli. Sicuramente, tale scelta appare più garantista sotto il profilo di tutela della proprietà, ma, ci si interroga, se lo stesso possa costituire una valida garanzia anche per il perseguimento dell'interesse generale alla realizzazione di un'opera pubblica.

---

<sup>20</sup> Cons. Stato, Sez. IV, 11/3/2013, n. 1465, in [www.iusexplorer.it](http://www.iusexplorer.it).

<sup>21</sup> Cons. Stato, 2013, n. 1465, cit.; v. anche S. MONZANI, *I presupposti di legittimità dei provvedimenti di reiterazione dei vincoli espropriativi decaduti*, nota a: Consiglio di Stato, 11/3/2013, n.1465, sez. IV, in [www.iusexplorer.it](http://www.iusexplorer.it).

La giurisprudenza, che si è pronunciata in materia di reiterazione dei vincoli preordinati all'espropriazione, richiede che il rinnovo del vincolo sia accompagnato da una motivazione, tanto più dettagliata e completa, quante più volte il vincolo venga rinnovato<sup>22</sup>. In tal senso, la motivazione deve ritenersi adeguata quando si da atto della permanenza dell'interesse pubblico alla realizzazione dell'opera, in modo tale da escludere un carattere ingiusto e vessatorio degli atti amministrativi<sup>23</sup> e purché si sia proceduto ad una ponderazione dei diversi interessi coinvolti così da evitare profili di illegittimità derivanti dal vizio di eccesso di potere<sup>24</sup>.

La sentenza pronunciata dall'Adunanza Plenaria da ultimo citata, la n. 7 del 24 maggio 2007, si pone come approdo di una lunga evoluzione giurisprudenziale e normativa in tema di varianti urbanistiche generali reiterative di vincoli a contenuto espropriativo e, in particolare, in ordine all'ambito motivazionale delle stesse. Il Consiglio di Stato restituisce margini di certezza all'interprete declinando il *quomodo* della motivazione con riferimento ad una serie di profili tra i quali il tempo trascorso e la sovrapposibilità, o meno, della reiterazione con i vincoli decaduti<sup>25</sup>. Per l'effetto, sembra stabilire un'area di sostanziale franchigia motivazionale per l'amministrazione (prima reiterazione) che finisce per dilatare surrettiziamente la durata normale dei vincoli, impregiudicato restando il diritto all'indennizzo. Il *favor* per l'amministrazione (in sede di prima reiterazione) è amplificato da giustificazioni di carattere economico e trova un temperamento solo nell'esigenza di evitare disparità di trattamento nel caso di reiterazione avvenuta "non in blocco".

Il profilo della previsione di un indennizzo, invece, non assume, ai nostri fini, alcuna rilevanza, essendo previsto sia dalla legislazione statale, all'art. 39 del T.U. in materia di espropriazioni, secondo il quale è *dovuta al proprietario una indennità, commisurata all'entità del danno effettivamente prodotto*; sia dalla legge regionale, il cui art. 34, ult. co. dispone che *sono dovuti al proprietario o agli aventi titolo un indennizzo nella misura e con le modalità previste dalla normativa vigente ovvero adeguate forme di compensazione ai sensi dell'articolo 37*. Tuttavia, si specifica che, mediante il richiamo all'art.37, la legge urbanistica del Veneto consente forme di indennizzo perequative,

---

<sup>22</sup> Cons. Stato, sez. IV, 17/1/1994, n. 26, [www.iusexplorer.it](http://www.iusexplorer.it).

<sup>23</sup> Cons. Stato, Ad. Plen., 24/5/2007, n. 7, [www.iusexplorer.it](http://www.iusexplorer.it).

<sup>24</sup> Cons. Stato, sez. IV, 17/9/2013, n. 4616, [www.iusexplorer.it](http://www.iusexplorer.it).

<sup>25</sup> In tal senso anche F. CARINGELLA G. DE MARZO R. DE NICTOLIS L. MARUOTTI, *ult. op. cit.*, p. 126, in cui si legge che "il giudice amministrativo deve valutare le ragioni esposte in motivazione, tenendo conto: a) delle specifiche ragioni che hanno determinato la decadenza del vincolo; b) dell'eventualità che si sia in presenza della prima reiterazione ovvero di una reiterazione avvenuta più volte; c) dell'entità degli interventi da realizzare".

riconoscendo la possibilità, ai proprietari limitati nel loro diritto dominicale, di recuperare diritti edificatori in altre aree, anche nella forma del c.d. credito edilizio.

Appurato ciò, la scelta di limitare il numero delle reiterazioni del vincolo appare, a modesto parere di chi scrive, non tenere adeguatamente conto della necessità e delle avversità, che il presente momento storico pone, nella realizzazione dell'interesse generale. Le difficoltà economiche<sup>26</sup> che opprimono le amministrazioni locali; la pluralità di interessi che hanno nel territorio il loro substrato materiale di riferimento, e che si riflettono in una moltiplicazione dei procedimenti amministrativi, nonché delle iniziative giudiziarie, rendono arduo giustificare una limitazione così stringente. Forse, sarebbe stato più opportuno operare un controllo sulla legittimità dell'azione amministrativa attraverso una verifica sulla motivazione, piuttosto che imporre una barriera numerica, del tutto formalistica, e avulsa da quella che è la realtà concreta<sup>27</sup>.

Sia consentita una considerazione finale attinente all'art. 117 della Costituzione.

Tale disposizione contempla il "governo del territorio" tra le materie di legislazione concorrente tra Stato e Regioni. Invero, se al primo spetta il compito di porre la norma di principio con una legge quadro, era (ed è) compito della Regione, legiferare nel dettaglio ma sempre nel rispetto dei principi fondamentali. Si tratta, allora, di capire se la normativa statale ponga una norma di principio. Esclusa ogni autoreferenzialità della legge<sup>28</sup>, volendo prendere in prestito le parole di un insigne maestro, può dirsi che una legge di principi *esprime dei valori, delle scelte di fondo sui mezzi e sui fini, sui diritti dei cittadini e sulle relative garanzie sostanziali e procedurali, in una parola delle opzioni di civiltà giuridica*<sup>29</sup>. A sua volta, la competenza legislativa della Regione non è autonoma e separata dalla sfera di competenza statale, né, tantomeno, ha il ruolo di un mero regolamento attuativo; potendo, invero, intervenire anche con principi originari laddove lo Stato non abbia fissato alcun principio. I due sistemi, quindi, sono destinati ad integrarsi. La stessa

---

<sup>26</sup> In tal senso anche F. CARINGELLA G. DE MARZO R. DE NICTOLIS L. MARUOTTI, *ult. op. cit.*, p. 127, in cui si legge che "non può escludersi che la mancata attivazione del procedimento espropriativo costituisca la conseguenza di difficoltà economiche, il che può rendere "scusabile" il comportamento delle Amministrazioni che, decorso inutilmente il quinquennio, decidano di reiterare il vincolo perché l'opera serve alla collettività".

<sup>27</sup> In tal senso anche F. CARINGELLA G. DE MARZO R. DE NICTOLIS L. MARUOTTI, *ult. op. cit.*, p. 127, in cui si legge che "se in linea di principio può rivelarsi giustificata la reiterazione per la prima volta di un vincolo per realizzare un'opera di cui si ravvisa l'attuale necessità per la collettività, quando scade il vincolo apposto per la seconda volta l'Amministrazione deve procedere con la massima ponderazione degli interessi coinvolti. (...) deve esporre le ragioni da cui si possa evincere perché proprio sull'area più volte individuata vada realizzata l'opera pubblica".

<sup>28</sup> La Corte Costituzionale, con sentenza 7/11/1995, n. 482, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2 della legge n. 109 del 1994 nella parte in cui autoqualifica le proprie norme come principi fondamentali.

<sup>29</sup> P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2002. p. 36.

Corte Costituzionale ha affermato il principio secondo il quale l'incompatibilità tra la legge regionale di dettaglio e la legge nazionale di principio comporta abrogazione della prima. Tale fenomeno non sarebbe ammissibile se si trattasse di competenze separate<sup>30</sup>.

Senonché, la possibilità riconosciuta alle Regioni, con legge n. 281 del 1970, di porre i principi, portò ad un'ulteriore conseguenza: la Corte Costituzionale, chiamata a risolvere i conflitti tra Stato e Regioni, ha giocato un ruolo non più di giudice delle leggi, ma di giudice "politico". Infatti, la determinazione dei principi fondamentali, che avrebbe dovuto precedere la emanazione delle leggi regionali, non è avvenuta; perciò, la giurisprudenza (costituzionale e ordinaria), con un'operazione creativa ha, *ex post*, attribuito il valore di principio ad una norma legislativa<sup>31</sup>.

È indicativo quanto afferma l'Adunanza Plenaria nella già richiamata sentenza n. 7 del 2007, laddove si dice che *il Supremo Consesso ricostruisce i principi generali operanti per la particolare fattispecie, anche attraverso la disamina dei contenuti normativi del TU espropriazioni cui è riconosciuto valore ricognitivo di principi previgenti*.

Alla luce di tali considerazioni, sembra potersi attribuire all'art. 9, T.U. in materia di espropriazioni, la natura di norma di principio. Conclusione avvalorata anche dai numerosi interventi della Consulta che hanno contribuito a delineare l'assetto attuale del sistema in materia di vincoli urbanistici. Il principio è quello per cui il vincolo può essere reiterato, ma ciò comporta un onere di motivazione, da parte dell'Amministrazione, tanto più specifico quante sono le volte per cui si è proceduto al rinnovo, e l'indennizzo è dovuto una volta superato il periodo di franchigia.

Invero, il dato letterale dell'art. 34 della legge veneta traslascia qualsiasi riferimento all'obbligo di motivazione, sostituito, in effetti, dalla limitazione che si critica; né si vuole giustificare tale omissione ritenendo operante l'art. 3 della legge n. 241 del 1990, che pone, in via generale, l'obbligo di motivazione degli atti amministrativi.

Quindi, preso atto che l'art. 9 della legge statale sulle espropriazioni costituisce principio fondamentale; considerato che l'obbligo di motivazione attiene al principio di trasparenza dell'attività amministrativa e che solo un adeguato adempimento di tale incombenza può garantire al cittadino una tutela effettiva delle posizioni giuridiche lese; non si vuole sembrare imprudenti nel ritenere che, con tale "silenzio", il legislatore regionale abbia posto a rischio la legittimità costituzionale dell'art. 34 della

<sup>30</sup> P. STELLA RICHTER, *ult. op. cit.*, p. 42; *contra* Corte Cost., 7/11/1995, n. 482, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>31</sup> V. ITALIA, *Edilizia Urbanistica Espropriazione*, Milano, 2007, p. 728.

legge urbanistica del Veneto, per violazione degli artt. 117, comma 3; 3 e 97 cost., nella parte in cui, limitando ad una volta sola le possibilità di reiterazione del vincolo, non abbia previsto, invece, un'adeguata motivazione ai fini del rinnovo dell'imposizione.

Per questo motivo, e per i rilievi più sopra effettuati, si ritiene che disposizioni eccessivamente formalistiche e slegate dalle dinamiche sociali, economiche e politiche reali, come l'art. 34, assicurino una tutela troppo "rigida" della proprietà privata a scapito delle iniziative a servizio del bene comune.

Andrea Daminato

Nato il 14/12/1990 a Cittadella (PD) e residente a Galliera Veneta (PD) in Via Bortolani, n. 19, C.A.P. 35015.

Praticante presso lo Studio Legale Calegari Creuso Lago, via San Marco, n. 11/C, Padova.

Iscritto all'Albo Speciale dei Praticanti il 22/9/2014.

Mail: [daminart@hotmail.it](mailto:daminart@hotmail.it) Cell.: 348 78 30 583 Tel.: 049 780 18 31