



**News n. 44 del 29 maggio 2025  
a cura dell'Ufficio del massimario**

La Corte costituzionale dichiara la illegittimità costituzionale di una norma della legge della Provincia autonoma di Bolzano che prevedeva la durata decennale del vincolo espropriativo.

**Corte costituzionale, 3 aprile 2025, n. 37 – Pres. Amoroso, Red. D’Alberti**

**Espropriazione per pubblico interesse – Vincoli conformativi ed espropriativi – Durata – Trentino-Alto Adige – Legge provinciale – Incostituzionalità**

*È incostituzionale l’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 di «5 anni». (1)*

(1) I. – Con la sentenza in rassegna la Corte costituzionale – sollecitata dalla ordinanza di rimessione del Tribunale regionale di giustizia amministrativa, sezione autonoma di Bolzano, 31 maggio 2024, n. 145 (oggetto della News UM n. 64 del 25 giugno 2024, alla quale si rinvia per la ricostruzione del fatto, per i quesiti sottoposti alla Corte costituzionale, per gli orientamenti giurisprudenziali e della dottrina in materia) – ha dichiarato l’illegittimità costituzionale della norma indicata in epigrafe.

La Corte ha dichiarato, altresì, il difetto di rilevanza della questione (e quindi la inammissibilità della medesima) sollevata, in riferimento all’art. 117, comma 1, 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.

Ha ritenuto infondata, infine, la questione di legittimità costituzionale della medesima norma sollevata in riferimento all’art. 3 Cost. per violazione del principio di eguaglianza.

II. – La Corte, dopo aver ripercorso i temi posti dall’ordinanza di rimessione e ricostruito il quadro normativo di riferimento, ha ritenuto quanto segue:

- a) le questioni investono 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 a specifici 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, destinando il bene che ne è interessato esclusivamente al fine pubblico cui mira la pianificazione;

- b) secondo costante giurisprudenza costituzionale, tra cui Corte cost., 20 maggio 1999, n. 179 (in *Foro it.*, 1999, I, 1705; in *Giur. it.*, 1999, 2155, con nota di DE MARZO; in *Giust. civ.*, 1999, I, 2597, con nota di STELLA RICHTER; in *Riv. giur. edil.*, 1999, I, 635, 1181, con nota di D'ANGELO; in *Giorn. dir. amm.*, 1999, 851, con nota di MAZZARELLI; in *Corr. giur.*, 1999, 830, con nota di CARBONE, GIOIA; in *Urb. e app.*, 1999, 712, con nota di LIGUORI; in *Riv. giur. urb.*, 1999, 277, con nota di DE PRETIS e 2000, 347, con nota di ANTONIAZZI; in *Regioni*, 1999, 804, con nota di CIVITARESE MATTEUCCI; in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1999, 873, con nota di BONATTI) si tratta di misure che “comporta[no] 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 (Corte cost. 20 gennaio 1966, n. 6, sviluppata nella successiva 29 maggio 1968, n. 55, e, tra le più recenti, le sentenze 21 luglio 1995, n. 344, in *Foro it.* 1996, I; 7 novembre 1994, n. 379, in *Foro it.* 1995, I, 21, con nota di FUZIO; 23 aprile 1993, n. 186 e n. 185, la prima in *Foro it.* 1993, I, 1748; 30 marzo 1992, n. 141, in *Foro it.* 1992, I, 2052), comportanti inedificabilità assoluta”;
- c) 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; in particolare:
- c1) la Corte costituzionale, con la sentenza n. 55 del 1968 cit., ha dichiarato costituzionalmente illegittimi i numeri 2), 3) e 4) dell'art. 7, comma 3, della legge n. 1150 del 1942, nonché l'art. 40 della stessa legge, nella parte in cui non prevedevano un indennizzo per le limitazioni espropriative a tempo indeterminato;
- c2) a seguito di questa sentenza, 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 n. 1187 del 1968, il cui art. 2, secondo comma, ha stabilito la durata quinquennale del vincolo, periodo comunemente detto di franchigia, durante il quale la necessità di corrispondere un indennizzo è esclusa;
- d) con la citata sentenza n. 179 del 1999 la Corte ha poi dichiarato l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 7, secondo comma, numeri 2), 3) e 4), e 40 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (“Legge urbanistica”), e 2, primo comma, della legge 19 novembre 1968, n. 1187, nella parte in cui consentiva alla pubblica amministrazione di reiterare i vincoli espropriativi scaduti senza la previsione di un indennizzo, o, in quanto:

- d1) il legislatore statale si è adeguato a queste indicazioni con l'emanazione del già richiamato testo unico di cui al d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327. In base alle norme da questo dettate, 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, che conferma in parte qua la previsione della legge n. 1187 del 1968), e decade se, entro tale termine, non è dichiarata la pubblica utilità dell'opera (art. 9, comma 3);
- d2) 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);
- d3) le stesse garanzie devono essere poste a fondamento di un'eventuale proroga del vincolo prima della sua naturale scadenza (in tal senso, sentenza n. 314 del 2007);
- e) 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 (sentenze n. 186 e n. 185 del 1993 cit.; 29 dicembre 1988, n. 1164, in *Riv. giur. edil.*, 1989, I, 6), mentre alla Corte costituzionale è rimessa la verifica della ragionevolezza della scelta legislativa (Corte cost., 21 luglio 1995, n. 344, in *Foro it.*, 1996, I, 1977);
- f) l'obbligo di indennizzo sorge dunque, una volta superato il periodo di ordinaria durata temporanea del vincolo, determinato dal legislatore entro limiti non irragionevoli (Corte cost. 9 maggio 2003, n. 148, che richiama la sentenza n. 179 del 1999). Al riguardo, nella giurisprudenza costituzionale si è ritenuto che la richiamata disciplina di cui all'art. 9 del d.P.R. n. 327 del 2001, prevedendo la durata quinquennale del vincolo, abbia individuato un «ragionevole punto di equilibrio» tra gli interessi pubblici e privati in gioco, onde deve ritenersi violato, tra l'altro, l'art. 42, terzo comma, Cost. in tutti i casi in cui la legislazione regionale vada oltre «il punto di tollerabilità individuato dal legislatore statale», senza riconoscere un indennizzo (Corte cost. 18 dicembre 2020, n. 270, in *Giur. it.*, 2021, 2727, con nota di ROCCELLA);
- g) in riferimento alle regioni a statuto speciale e alle province autonome, questa Corte ha precisato che la diversa durata del vincolo da esse eventualmente prevista nell'esercizio della loro potestà legislativa esclusiva in materia urbanistica è compatibile con la Costituzione, purché la stessa si fondi su «ragioni giustificative [...] apprezzate dalla discrezionalità legislativa entro i limiti della non irragionevolezza e non arbitrarietà» (sentenza n. 179 del 1999, cit.);
- h) la sussistenza di tali ragioni è stata riconosciuta nella giurisprudenza costituzionale in diverse occasioni, con specifico riferimento a normative della Regione siciliana e della Provincia autonoma di Trento (dotata, quest'ultima, di potestà legislative statutarie analoghe a quelle spettanti alla Provincia autonoma di Bolzano); in particolare:
- h1) la Corte richiama, in primo luogo, la sentenza 29 aprile 1982, n. 82 (in *Foro it.* 1982, I, 2118, in *Regioni* 1982, 681, con nota di BARDUSCO, in *Riv.*

*giur. edilizia* 1982, I, 421, con nota di ALPA) sulla durata dei vincoli, preordinati all'espropriazione o che comportino l'inedificabilità, previsti dagli strumenti urbanistici generali, fissata dall'art. 1 della legge della Regione siciliana 5 novembre 1973, n. 38 (Norme concernenti la durata dei vincoli degli strumenti urbanistici nel territorio della Regione siciliana), in dieci anni, anziché in cinque, come stabiliva l'art. 2 della legge n. 1187 del 1968, vigente all'epoca;

h2) è poi richiamata la sentenza n. 1164 del 1988, cit. in relazione all'articolo unico della legge prov. Trento n. 11 del 1981, che pure aveva previsto la durata decennale dei vincoli posti dai programmi di fabbricazione;

h3) la sentenza 23 aprile 1993, n. 186 (in *Foro it.* 1993, I, 1748) in relazione a una disposizione regionale siciliana che stabiliva la proroga dei vincoli di inedificabilità di durata limitata nel tempo - fino al 31 dicembre 1992 - ritenuta necessaria alla revisione dei piani regolatori, nonché all'adozione di altre misure finalizzate all'ordinato sviluppo del territorio;

h4) la successiva sentenza 21 luglio 1995, n. 344 (in *Foro it.* 1996, I, 1977), avente per oggetto l'art. 6, comma 7, della legge della Regione siciliana 12 gennaio 1993, n. 9, che prorogava l'efficacia dei vincoli previsti dagli strumenti urbanistici generali sino all'adozione dei provvedimenti di revisione e comunque sino al 31 dicembre 1993, ritenuta legittima in considerazione dell'esigenza di portare a compimento il disegno di pianificazione urbanistica;

- i) con la prima questione, il giudice *a quo* lamenta la violazione dell'art. 3 Cost. per lesione, innanzi tutto, del principio di eguaglianza, in quanto la disposizione provinciale censurata, prevedendo una durata dei vincoli preordinati all'esproprio in misura doppia rispetto a quella contemplata dalla disciplina statale, determinerebbe una disparità di trattamento tra i cittadini residenti nella Provincia autonoma di Bolzano e i cittadini residenti nel restante territorio nazionale, sulla base di un mero riferimento geografico;
- j) la questione non stata ritenuta fondata, perché secondo la Corte 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 per tutte le materie di competenza provinciale», *ex art. 8, primo comma, numeri 5) e 22)*, dello statuto speciale, sicché è sufficiente osservare che lo stesso riconoscimento costituzionale di tali competenze comporta l'eventualità di una disciplina diversa rispetto a quella vigente in altre parti del territorio nazionale (Corte cost., 16 maggio 2019, n. 119, in *Regioni* 2019, 867, con nota di GIANGASPERO);
- k) tale conclusione trova conferma nella citata sentenza n. 1164 del 1988, cit. - che riguardava una normativa della Provincia autonoma di Trento adottata nell'esercizio di analoghe potestà legislative statutarie -, là dove essa afferma che «[...] il legislatore provinciale gode nella disciplina dell'urbanistica di un'ampia discrezionalità, che gli deriva dal fatto che in questa materia la Provincia di Trento possiede, a norma dell'art. 8, n. 5, dello Statuto di autonomia, una competenza legislativa esclusiva. Sotto tale aspetto, pertanto, non vale osservare, come fa il giudice a quo, che la legge provinciale si discosta illegittimamente dalla

legislazione nazionale (v. art. 2, legge 19 novembre 1968, n. 1187), la quale prevede, per i vincoli preordinati all'espropriazione o comportanti inedificabilità, un'efficacia massima (cinque anni) di durata inferiore a quella prevista dalla disposizione impugnata»,

- l) il giudice *a quo* lamenta la violazione dell'art. 3 Cost. anche per il profilo dell'irragionevolezza, arbitrarietà e sproporzione della durata dei vincoli urbanistici preordinati all'esproprio, in quanto determinata dal legislatore provinciale nel termine di dieci anni. La censura è strettamente connessa a quella relativa alla violazione dell'art. 42 Cost., in quanto la lamentata lesione delle garanzie costituzionali del diritto di proprietà deve valutarsi alla stregua degli stessi criteri di ragionevolezza e proporzionalità;
- m) le questioni, esaminate unitariamente, sono state ritenute fondate. Diversamente dalle ipotesi che la Corte ha esaminato nelle sentenze sopra richiamate (*retro* § h), la disposizione censurata, inserita in una legge che disciplina in modo organico e in via generale il «[t]erritorio e [il] paesaggio» provinciali, determina l'ordinaria durata decennale del periodo di franchigia di tutti i vincoli urbanistici preordinati all'esproprio, senza riferimenti di sorta – espliciti o ricavabili dalla *ratio* della norma – a realtà o a esigenze peculiari;
- n) né la Provincia autonoma ha indicato specifiche ragioni a sostegno della particolare durata dei vincoli, essendosi limitata a censurare l'omessa indagine da parte del rimettente circa «la positiva sussistenza di peculiarità giustificative del procedimento espropriativo provinciale delineato dalla legge provinciale n. 10 [del] 1991», senza però chiarire in cosa consisterebbero tali peculiarità;
- o) non essendo giustificata da apprezzabili esigenze particolari, la durata obiettivamente eccessiva del periodo di franchigia in esame, resa evidente dalla sua macroscopica divergenza rispetto al periodo determinato dal legislatore statale, disvela l'irragionevolezza e la sproporzione della scelta operata da quello provinciale. La disposizione censurata, pertanto, 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;
- p) invero, la disposizione statale che prevede la durata quinquennale del periodo di franchigia costituisce idoneo punto di riferimento e soluzione costituzionalmente adeguata già esistente nell'ordinamento, così da consentire, nel caso di accertata irragionevolezza della misura provinciale, l'intervento sostitutivo richiesto dal rimettente (tra le tante, Corte cost. ord., 1° febbraio 2022, n. 28, in *Foro It. Rep.* 2022, *Pena*, n. 89; 20 luglio 2021, n. 157, in *Foro it.* 2021, I, 2994, e 13 aprile 2021, n. 63, in *Foro it.* 2021, I, 1895, con nota di TASSONE, BRIENZA). In proposito, nella citata sentenza n. 270 del 2020, la Corte aveva già individuato nella disciplina statale introdotta dall'art. 9 del d.P.R. n. 327 del 2001 un «ragionevole punto di equilibrio» tra gli interessi pubblici e privati in gioco.

III. – Per completezza sul tema dei vincoli espropriativi si vedano:

- q) per un'ampia casistica, *Rassegna monotematica di giurisprudenza*, a cura di M. PERRELLI, 1° marzo 2024, §§ 7 ss., in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it);

r) in dottrina CERISANO – DAMONTE, in CARINGELLA – DE MARZO (a cura di), *L'espropriazione per pubblica utilità nel nuovo testo unico*, Milano, 2005, II ed., 95 ss.; MARUOTTI, in *L'espropriazione per pubblica utilità*, Milano, 2007, 153 ss.; BENATTI, *La proprietà conformata dall'autonomia privata*, in *Studium iuris*, n. 5, 2011, 491; BARILÀ, *Vincoli conformativi ed espropriativi davanti al giudice amministrativo*, in *Foro it.*, 2022, III, 441.

