La Corte costituzionale, giudicando della inapplicabilità del divieto di reiterare più di una volta il vincolo espropriativo decaduto posto da una legge regionale in materia di completamento di opere pubbliche da realizzare per lotti o stralci funzionali, dispone la restituzione degli atti al giudice rimettente per la valutazione della permanenza della rilevanza della questione di costituzionalità a fronte del sopravvenire di una norma interpretativa.

Corte costituzionale, ordinanza 11 luglio 2018, n. 154 – Pres. Lattanzi, Red. de Pretis

Urbanistica – Vincoli espropriativi - Reiterazione – Legge regionale – Emilia Romagna - Questioni di legittimità costituzionale – Legge sopravvenuta di interpretazione autentica – Restituzione degli atti.

Il sopravvenire di una disposizione interpretativa, modificando anche il presupposto della rilevanza delle questioni di costituzionalità, impone la restituzione degli atti al giudice rimettente per una nuova valutazione dei dubbi di legittimità costituzionale originariamente espressi nell'ordinanza di rimessione (1).

(1) I. – Con l'ordinanza n. 154 del 2018, la Corte costituzionale ha restituito gli atti al giudice rimettente per una nuova valutazione della rilevanza delle questioni sollevate alla luce del mutato quadro normativo.

La pronuncia è intervenuta nell'ambito di un giudizio avente ad oggetto l'impugnativa di atti urbanistici connessi all'approvazione di un'opera pubblica stradale, suddivisa in tre stralci esecutivi al fine di avviare immediatamente i lavori per il primo e il terzo stralcio, nelle more dell'adeguamento alle prescrizioni imposte dalla Soprintendenza ai Beni Culturali alla parte relativa al secondo stralcio.

A conclusione del giudizio di primo grado il T.a.r. per l'Emilia Romagna – sezione staccata di Parma con sentenza 29 febbraio 2016, n. 63, in accoglimento dei motivi aggiunti, annullava gli atti della procedura espropriativa per violazione dell'art. 39, comma 1, del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 in relazione alla ritenuta applicabilità alla fattispecie in esame del divieto di reiterazione di vincoli espropriativi per più di una volta, secondo quanto previsto anche dall'art. 13, comma 3, della l.r. Emilia Romagna 19 dicembre 2002, n. 37, il quale, occupandosi dei vincoli preordinati all'esproprio, statuisce che "*il vincolo decaduto può essere motivatamente reiterato, per una sola volta*". Infatti, secondo il primo giudice con le delibere impugnate in prime cure si era provveduto a reiterare sulle aree interessate dalle opere stradali un vincolo impresso dal P.R.G. del 1989 e già reiterato una prima volta dalla successiva variante del 1996, con conseguente illegittimità del vincolo reiterato una seconda volta con gli atti impugnati.

II. – L'ordinanza di rimessione.

Avverso la sentenza di prime cure è stato interposto appello dalle parti pubbliche soccombenti. Nelle more del giudizio sopravveniva l'art. 30 della l.r. 30 maggio 2016, n. 9

(rubricato "*Norma di interpretazione autentica dell'articolo 13, comma 3, della legge regionale n. 37 del 2002*"), il quale così dispone: "*…Il comma 3 dell'articolo 13 della legge regionale 19 dicembre 2002, n. 37 (Disposizioni regionali in materia di espropri) si interpreta nel senso che, fermo restando l'obbligo di puntuale motivazione, nonché della corresponsione al proprietario dell'indennità di cui all'articolo 39 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità. (Testo A)), il divieto di reiterare più di una volta il vincolo espropriativo decaduto non trova applicazione per il completamento di opere pubbliche o di interesse pubblico lineari la cui progettazione preveda la realizzazione per lotti o stralci funzionali, secondo la normativa vigente*".

La Quarta sezione del Consiglio di Stato, con sentenza 25 gennaio 2017, n. 297 (oggetto della News US del 30 gennaio 2017), ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata, con riferimento agli artt. 3, 24 e 117, comma 1 Cost. – in relazione all'art. 6 comma 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo - la questione di legittimità costituzionale del menzionato art. sopravvenuto dopo la sentenza di primo grado e recante l'interpretazione autentica dell'art. 13, comma 3, l. r. 19 dicembre 2002 n. 37 nella parte in cui, fermo restando l'obbligo di puntuale motivazione, nonché della corresponsione al proprietario dell'indennità di cui all'art. 39 T.U. 8 giugno 2001 n. 327, sancisce che il divieto di reiterare più di una volta il vincolo espropriativo decaduto non trova applicazione per il completamento di opere pubbliche o di interesse pubblico lineari la cui progettazione preveda la realizzazione per lotti o stralci funzionali. Nella prospettazione della sezione si tratterebbe di legge sopravvenuta con effetto retroattivo in relazione ad una fattispecie già oggetto di statuizione giurisdizionale di annullamento del giudice di prime cure e come tale sospetta di illegittimità costituzionale perché idonea ad interferire con l'esito del giudizio in corso.

In particolare la Quarta sezione:

a) escludeva che la disposizione contenuta nell'art. 30 della l.r. n. 9 del 2016, avesse natura di norma di interpretazione autentica atteso che nessuna oggettiva incertezza risultava sussistere in precedenza in ordine alla latitudine dell'applicabilità del divieto di reiterazione dei vincoli posto dall'art. 13 della l.r. n. 37 del 2002, e in particolare nessun dubbio o contrasto era insorto circa la sua riferibilità o meno ad opere pubbliche suddivise in lotti o stralci funzionali; escludeva altresì che il disposto della nuova norma, in termini di deroga al divieto di reiterazione dei vincoli posto dalla norma anteriore, fosse già *in nuce* nella formulazione originaria; ne affermava altresì la applicabilità alla fattispecie controversa rilevando che la tesi opposta avrebbe inficiato lo spirito della sopravvenuta disposizione, la quale fin dalla rubrica aveva inteso chiaramente autoqualificarsi come di interpretazione autentica con conseguente applicabilità retroattiva;
b) richiamava, conseguentemente, consolidati principi secondo cui le norme della CEDU - nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione e applicazione - integrano, quali "norme interposte", il parametro costituzionale espresso

dall'art. 117, comma 1, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali (da ultimo Cass. pen., sez. un., 6 luglio 2016, n. 27620 *Dasgupta*, in *Foro it*., 2016, II, 571; sul carattere consolidato della interpretazione delle norme Cedu ai fini della proposizione della q.l.c, Corte cost., 26 marzo 2015, n. 49, *id.*, 2016, I, 1623; 5 gennaio 2011, n. 1, in *Giur. cost*. 2011, 1, 1, con nota di CARNEVALE, ivi ogni ulteriore riferimento di dottrina e giurisprudenza);

c) con particolare riferimento alle disposizioni retroattive, la sentenza richiamava altresì la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo secondo cui, se in linea di principio nulla vieta al potere legislativo di regolamentare in materia civile, con nuove disposizioni dalla portata retroattiva, diritti risultanti da leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e il concetto di processo equo sanciti dal ricordato art. 6 della CEDU ostano, salvo che per imperative ragioni di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia (Corte europea diritti dell'uomo, sez. II, 31 maggio 2011, *Maggio c. Gov. Italia*, in *Riv. critica dir. lav*. 2011, 2, 274, con nota di ZAMPIERI);

d) in tale contesto, evidenziava che spetta alla stessa Corte costituzionale, nell'ambito del margine di apprezzamento riconosciuto dalla CEDU ai singoli ordinamenti nazionali, verificare la sussistenza o meno di "*motivi imperativi d'interesse generale*" idonei a giustificare l'intervento del legislatore con efficacia retroattiva (fermi i limiti di cui all'art. 25 Cost.), alla stregua di princìpi, diritti e beni di rilievo costituzionale (Corte cost., 26 gennaio 2012, n. 15, in *Giur. cost*., 2012, 1, 145 con note di MASSA e COLASANTE);

e) pur essendo evidente il potenziale e irriducibile conflitto fra il diritto di proprietà dei ricorrenti in primo grado (a sua volta oggetto di incisiva tutela a livello CEDU) e l'interesse pubblico al completamento dell'opera (alla cui cura chiaramente si ispirerebbe la disposizione censurata), aggiungeva che sarebbe arduo però ricavare l'evidente sussistenza di un motivo imperativo di interesse generale che autorizzi il varo di una norma destinata a incidere, con effetto *ex tunc*, su un giudizio in corso come quello presente, dovendo pertanto essere rimessa esclusivamente alla Corte costituzionale la valutazione in ordine non solo alla compatibilità tra la norma censurata e l'art. 6, paragrafo 1, CEDU, ma anche – una volta verificato il conflitto tra le due fonti – quale delle due debba effettivamente prevalere.

III. – La decisione della Corte costituzionale.

Con l'ordinanza in rassegna la Corte costituzionale, preso in esame lo *ius superveniens* di cui alla l. r. Emilia-Romagna 1 agosto 2017 n. 18, ha disposto la restituzione degli atti al giudice rimettente, per la valutazione delle sopravvenienze normative. A tale esito la Corte è giunta sulla base del seguente percorso argomentativo:

f) in pendenza del giudizio costituzionale, l'art. 30 l.r. Emilia-Romagna n. 9 del 2016 è stato espressamente abrogato dall'art. 7, comma 1, della legge della stessa Regione 1° agosto 2017, n. 18;

g) la l.r. Emilia-Romagna n. 18 del 2017, all'art. 5, ha anche modificato l'art. 13 l.r. Emilia Romagna n. 37 del 2002 (il cui comma 3, sul divieto di reiterazione plurima del vincolo espropriativo decaduto, è la disposizione interpretata da quella censurata), aggiungendovi i commi 3-*bis* e 3-*ter*, del seguente tenore: «*3-bis. Il divieto di reiterare più di una volta il vincolo espropriativo decaduto non trova applicazione per il completamento di opere pubbliche o di interesse pubblico lineari la cui progettazione preveda la realizzazione per lotti o stralci funzionali, secondo la normativa vigente, fermo restando l'obbligo di puntuale motivazione del provvedimento che dispone la reiterazione del vincolo, nonché la corresponsione al proprietario dell'indennità di cui all'articolo 39 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327*»; «*3-ter. Resta salva la possibilità di una nuova programmazione che assicuri il completamento delle opere di cui al comma 3-bis*»;

h) inoltre, l'art. 6 della stessa legge regionale sopravvenuta, rubricato «*Disposizioni in materia di reiterazione dei vincoli espropriativi decaduti*», ha disposto, al comma 1, che «*il comma 3-bis dell'articolo 13 della legge regionale n. 37 del 2002 trova immediata applicazione ai procedimenti espropriativi non ancora definiti alla data di entrata in vigore della presente legge*»;

i) dunque, lo *ius superveniens*, da un lato, ha abrogato la censurata norma di interpretazione autentica dell'art. 13, comma 3, l.r.. Emilia-Romagna n. 37 del 2002 e, dall'altro lato, ha introdotto nello stesso art. 13 una deroga alla regola generale del comma 3, sul divieto di reiterazione plurima del vincolo espropriativo decaduto, avente un contenuto precettivo identico a quello che il legislatore regionale aveva voluto imporre in via di interpretazione della regola generale, consentendo la reiterazione plurima del vincolo solo «… *per il completamento di opere pubbliche o di interesse pubblico lineari la cui progettazione preveda la realizzazione per lotti o stralci funzionali, secondo la normativa vigente, fermo restando l'obbligo di puntuale motivazione del provvedimento che dispone la reiterazione del vincolo, nonché la corresponsione al proprietario dell'indennità di cui all'articolo 39 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327…*»;

j) nel contempo, la norma derogatoria è dichiarata immediatamente applicabile «*ai procedimenti espropriativi non ancora definiti*» alla data di entrata in vigore della stessa l. r. Emilia-Romagna n. 18 del 2017, ma tale previsione di «*immediata applicazione*» - pur consentendo di reiterare più di una volta i vincoli decaduti anche nei procedimenti espropriativi in corso, al fine di completare opere pubbliche o di interesse pubblico lineari la cui progettazione preveda la realizzazione per lotti o stralci funzionali - opera solo per l'avvenire in ossequio al principio generale di cui all'art. 11 delle preleggi;

k) a fronte di questo *ius superveniens*, si impone il riesame della perdurante rilevanza delle questioni da parte del rimettente, al quale compete di valutare

se la fattispecie dedotta nel giudizio *a quo* continui a essere regolata dalla norma che, a suo avviso, gli prescrive di considerare legittima la reiterazione plurima del vincolo espropriativo decaduto;

l) ha disposto, pertanto, la restituzione degli atti al rimettente per una nuova valutazione della rilevanza delle questioni sollevate, alla luce del mutato quadro normativo.

IV. - Per completezza sull'argomento si segnala quanto segue:

m) sui presupposti per la restituzione degli atti al giudice *a quo* si vedano:

m1) in dottrina: A PIZZORUSSO, *La restituzione degli atti al giudice a quo*, Milano, 1965; M. LUCIANI, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Padova, 1984; C. SALAZAR, *Le decisioni processuali: la restituzione degli atti al giudice a quo e le pronunce di inammissibilità*, in *Foro it*., 1998, V, 145; R. ROMBOLI, *Evoluzione giurisprudenziale e aspetti problematici della restituzione degli atti al giudice a quo* in *Giur. costit*., 1999, 543; C. PETTINARI, *Brevi note sulla restituzione degli atti al giudice a quo per sopravvenuta modifica del parametro*, in *Giur. costit*., 2002, 1157; N. PIGNATELLI, *Le "interazioni" tra processo amministrativo e processo costituzionale in via incidentale*, Torino, 2008, spec, pagg. 133 ss.;

m2) in giurisprudenza: Corte cost., 13 giugno 2018, n. 125 (oggetto della News US 2 luglio 2018); Corte cost., 2 dicembre 2011, n. 326 (ord), in *Giur. costit*., 2011, 4509; più in generale, sul rapporto fra inammissibilità per carenza dei presupposti della rimessione della q.l.c., da un lato, e restituzione degli atti al giudice che l'ha disposta cfr. Corte cost., 15 gennaio 2010, n. 11 (ord.), in *Giur. costit*., 2010, 201;

n) sulla specifica incidenza della norma sopravvenuta ai fini della restituzione degli atti al giudice *a quo:*

n1) Corte cost., 2 marzo 2018, n. 43 in *Foro it*., 2018, I, 1475 con nota di ROMBOLI, secondo cui non devono restituirsi gli atti al giudice rimettente in un caso in cui sulla non manifesta infondatezza della sollevata censura di costituzionalità incide una sopravvenuta pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo, orientata nel senso di ridimensionare un vincolo derivante dalla normativa convenzionale sovranazionale;

n2) Corte cost., 21 febbraio 2018, n. 33 in *Guida al diritto* 2018, 12, 40, secondo cui le "*modifiche [non] giustificano, tuttavia, la restituzione degli atti al giudice a quo, per una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione. Le innovazioni si muovono, infatti, nella direzione del potenziamento e dell'ampliamento del campo di operatività della confisca "allargata" - dunque, in direzione antitetica rispetto all'intervento auspicato dall'ordinanza di rimessione, di segno riduttivo - lasciando,*

comunque sia, inalterate tanto le condizioni di applicabilità dell'istituto, quanto l'inclusione della ricettazione tra i reati presupposto, contro cui specificamente si rivolgono le censure del rimettente";

n3) Corte cost., 6 dicembre 2017, n. 257 in *Foro it*., 2018, I, 751 con nota di ROMBOLI sulla irrilevanza della abrogazione stante l'applicazione del principio *tempus regit actum* ("*tale abrogazione non ha effetti sul presente giudizio di costituzionalità, in quanto, in ragione del principio tempus regit actum, il giudice rimettente è tenuto a effettuare la valutazione del decreto presidenziale alla luce della disciplina processuale vigente al momento della sua emanazione*");

n4) Corte cost., 21 luglio 2016, n. 203 in *Rass. dir. farmaceutico*, 2016, 789 relativa ad ipotesi in cui la Corte ha valutato che "*la novella presenta un'incidenza solo parziale sulla disposizione della cui costituzionalità si dubita*" ed ha quindi ritenuto che essa "*non è comunque idonea a mutare i termini della questione così come è stata posta dal giudice a quo*", senza necessità di restituire gli atti al giudice *a quo"*;

o) in materia di scadenza e reiterazione dei vincoli espropriativi con riferimento alla giurisprudenza costituzionale e della Corte EDU si segnalano:

o1) Corte cost. 25 luglio 2011, n. 243, in *Foro it.* 2012, I, 2001, che ha dichiarato *"costituzionalmente illegittimo l'art. 7 comma 9 l. reg. Basilicata 3 novembre 1998 n. 41. Tale disposizione - la quale prevede che i piani consortili approvati ai sensi dell'art. 51 d.P.R. 6 marzo 1978 n. 218, o della l. reg. 29 luglio 1994 n. 32, nel frattempo scaduti, sono riapprovati ed hanno una validità di due anni, termine entro cui i consorzi per lo sviluppo industriale provvederanno ad adottare i nuovi strumenti di pianificazione -, determinando la sostanziale reiterazione di un vincolo preordinato all'esproprio, espone i proprietari delle aree interessate ad un procedimento espropriativo senza consentire il bilanciamento dell'interesse pubblico, come concretamente può atteggiarsi nelle varie porzioni del territorio, con gli interessi dei proprietari destinatari del vincolo, che vengono così esposti a un ulteriore periodo di compressione del loro diritto di proprietà, lesivo anche del legittimo affidamento che essi potevano avere nella riespansione di tale diritto a partire da un determinato momento, esattamente e legalmente prevedibile*"; con tale pronuncia il giudice delle leggi ha ribadito l'insegnamento risalente alla storica sentenza 20 luglio 2007, n. 314, in *Foro it.*, 2009, I, 1711;

o2) sulla illegittimità della reiterazione di vincoli urbanistici di natura espropriativa è d'obbligo il richiamo a Corte europea dei diritti dell'uomo, 15 luglio 2004, *Scordino*, in *Foro it.*, 2005, IV, 73, con nota di BENINI;

p) in materia di scadenza e reiterazione dei vincoli espropriativi si segnalano nella giurisprudenza amministrativa da ultimo:

p1) Cons. Stato, sez. IV, 24 ottobre 2016, n. 4416, secondo cui "*La decadenza del vincolo espropriativo non esclude, quanto meno in astratto, che l'Amministrazione pubblica possa reiterare lo stesso vincolo, ma il provvedimento, che proceda in tal senso, deve essere congruamente motivato in ordine alla persistenza delle ragioni di diritto pubblico sottese alla necessità della reiterazione per escludere una inutile perpetuazione della situazione di compressione del diritto del privato*";

p2) Cons. Stato, sez. IV, 29 maggio 2015, n. 2688, secondo cui "*L'obbligo per l'Amministrazione comunale di provvedere alla rideterminazione urbanistica di un'area, in relazione alla quale siano decaduti i vincoli espropriativi precedentemente in vigore (o i vincoli a quelli assimilati), non comporta che essa riceva una destinazione urbanistica nel senso voluto dal privato, essendo in ogni caso rimessa al potere discrezionale dell'Amministrazione comunale la verifica e la scelta della destinazione che, in coerenza con la più generale disciplina urbanistica del territorio, risulti più idonea e più adeguata in relazione all'interesse pubblico al corretto e armonico utilizzo del territorio, potendo anche ammettersi la reiterazione degli stessi vincoli scaduti, ma solo nei limiti di una congrua e specifica motivazione sulla perdurante attualità della previsione, comparata con gli interessi privati*".