

SENTENZA N.5

ANNO 1980

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori giudici

Avv. Leonetto AMADEI Presidente

Prof. Edoardo VOLTERRA

Prof. Guido ASTUTI

Dott. Michele ROSSANO

Prof. Leopoldo ELIA

Prof. Guglielmo ROEHRSEN

Avv. Oronzo REALE

Dott. Brunetto BUCCIARELLI DUCCI

Avv. Alberto MALAGUGINI

Prof. Livio PALADIN

Dott. Arnaldo MACCARONE

Prof. Antonio LA PERGOLA

Prof. Virgilio ANDRIOLI

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 16 e 20 della legge 22 ottobre 1977, n. 357, modificata dagli artt. 14 e 19 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme sui programmi dell'edilizia residenziale pubblica, Modalità di determinazione della indennità occupazione), promosso con ordinanze emesse il 18 marzo 1977 dalla Corte d'Appello di Palermo, il 4 giugno 1977 e il 4 aprile 1978 dalla Corte d'Appello di Potenza, il 19 maggio 1978 dalla Corte d'Appello di Firenze, il 2 giugno 1978 dalla Corte d'Appello di Lecce, il 20 dicembre 1977 dalla Corte d'Appello di Bologna, il 26 maggio 1978 dalla Corte d'Appello di Firenze, il 30 giugno 1978 dalla Corte d'Appello di Trieste (n. 8 ordinanze), il 30 giugno e il 5 maggio 1978 dalla Corte d'Appello di Trieste, il 13 ottobre 1978 dalla Corte d'Appello di Trieste, il 2 giugno 1978 dalla Corte d'Appello di Torino, iscritte ai nn. 232 e 495 del registro ordinanze 1978, e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana rispettivamente del 22 giugno e del 21 dicembre 1977; 285 dell'11 ottobre 1978; 10, 80, rispettivamente del 10, 17 e 31 gennaio 1979, del 7, 14 e 21 febbraio 1979 e del 7

Visti gli atti di costituzione della Regione Emilia-Romagna, della Società Francesco Bruno ed altri, di Komjanc Giuseppe ed altra, di Micheletto Sacerdote dei LL.PP., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri.

Considerato in diritto

1.- Le ordinanze innanzi indicate denunciano la illegittimità costituzionale della legge, in base ad argomentazioni sostanzialmente analoghe; i relativi procedimenti vanno essere definiti con unica decisione.

2. - In relazione alla questione proposta dal T.A.R. dell'Emilia-Romagna con 1977 (Reg. ord. n. 515 del 1979), la Regione interessata ha eccepito preliminarmente difetto di rilevanza, della questione stessa, in quanto esulerebbe dalla competenza della controversia concernente la misura dell'indennità di espropriazione.

L'eccezione è fondata. L'ordinanza ha precisato che nei motivi di impugnazione espropriazione era stata dedotta < la illegittimità dovuta alla insufficienza della determinazione dell'indennizzo >. E, pur dando atto che i ricorrenti avevano impugnato ordinario la misura dell'indennità di espropriazione, ha tuttavia ritenuto la rilevante quanto < il Tribunale non può decidere su questo motivo di ricorso se prima non sia stata accertata la legittimità della norma di legge >.

L'inconsistenza di tale assunto appare manifesta, ove si consideri che il giudice di giurisdizione in ordine alle controversie riguardanti la misura dell'indennità di espropriazione materia devoluta alla competenza del giudice ordinario (art. 19 legge 865 del 1971 non parte dalla legge n. 10 del 1977). Di conseguenza l'applicazione delle norme di cui è non poteva venire in considerazione in quella sede e pertanto era del tutto in conformità ai precetti costituzionali.

3.- Le ordinanze prospettano il dubbio di costituzionalità dell'art. 16 della legge 865, come modificato dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (che determina la determinazione dell'indennità di espropriazione e occupazione), sotto un duplice profilo: a) l'adozione del valore agricolo medio dei beni da espropriare, come criterio per la determinazione dell'indennità, confliggerebbe con l'art. 42, terzo comma, Cost., in quanto il riferimento è estraneo a beni che abbiano una chiara destinazione edificatoria, per i quali sarebbe rilevante la relazione con i tipi di coltura praticati nella regione agraria e con la fertilità del suolo; b) la liquidazione di indennizzi irrisori e, comunque, gravemente sperequati rispetto al valore di mercato. Inoltre, la mancata considerazione del carattere edificatorio dell'area espropriata, pur per i centri edificati, porterebbe all'attribuzione di un indennizzo non conforme al principio del comma terzo, Cost., il quale esigerebbe che esso costituisca un sostitutivo, sia pure parziale, della perdita del bene, al cui valore effettivo dovrebbe essere riferito; b) rilevano ancora le anzidette sarebbero in contrasto con l'art. 3, comma primo, Cost., in quanto non determinerebbe, per terreni in situazione eguale, indennizzi diversi a seconda delle diverse destinazioni; inoltre, la previsione di maggiorazioni, per le aree comprese nei centri edificati, in relazione al numero della popolazione, determinerebbe, irrazionalmente, indennizzi diversi per aree in relazione ai prezzi di mercato.

Altra irrazionale disparità viene ravvisata nel trattamento dei proprietari di aree agricole e dei provvedimenti di espropriazione rispetto a quelli di aree aventi le stesse caratteristiche.

definitiva e 20 della legge 865 del 1971 (come modificato dall'art. 14 legge n. 10 del 1977) e gli stessi criteri per la determinazione della indennità di occupazione.

Infine, l'ordinanza della Corte di Appello di Palermo (Reg. ord. n. 688 del 1977) che ha ritenuto la violazione dell'art. 53 Cost., in quanto la mancata rispondenza dell'indennizzo al valore del bene determinerebbe una irragionevole ripartizione nel costo della iniziativa assunta dal Comune, facendone gravare il peso con una sorta di imposizione tributaria straordinaria, non riconducibile alla contributiva del soggetto su di un cittadino determinato e non su tutta la comunità, non è condivisa. L'ordinanza estende la denuncia di incostituzionalità all'articolo unico della legge 27 del 1975 per cui sono applicabili i criteri dell'art. 16 legge n. 865 del 1971 a tutte le espropriazioni preordinate di opere o di interventi da parte dello Stato, delle Regioni, delle Province, dei Comuni e degli enti di diritto pubblico anche non territoriali.

4.- In relazione al primo aspetto delle censure di incostituzionalità (n. 3 su 5) la giurisprudenza di questa Corte, costante nell'affermare che l'indennizzo assicurato al proprietario del bene, per il sacrificio imposto, deve essere integrale, secondo comma terzo, Cost., se non deve costituire una integrale riparazione per la perdita del bene, mira a coordinare il diritto del privato con l'interesse generale che l'espropriazione mira a realizzare. L'indennizzo deve tuttavia, fissato in una misura irrisoria o meramente simbolica ma deve rappresentare

Perchè ciò possa realizzarsi, occorre far riferimento, per la determinazione del valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla potenziale utilità del bene di esso, secondo legge. Solo in tal modo può assicurarsi la congruità del ristoro specificato e evitare che esso sia meramente apparente o irrisorio rispetto al valore del bene.

E per le aree destinate all'edificazione, in quanto poste in zone già interessate da interventi di pubblica utilità, deve ritenersi essenziale tale destinazione e di essa occorre tenere conto nella determinazione dell'indennità di espropriazione, da rapportare al valore del bene.

Per contrastare tale conclusione si è opposto che, in base alle leggi che disciplinano la trasformazione edilizia del territorio e condizionano la edificabilità dei suoli, nei casi di espropriazione, dagli strumenti urbanistici, al rilascio di una concessione, deve ritenersi che *l'ius aedificandi* è parte integrante del diritto di proprietà, potendo la edificabilità delle aree essere stabilita solo con provvedimento di pubblica utilità sicché sarebbe venuta meno la rilevanza, anche ai fini della determinazione della indennità di espropriazione, della destinazione edilizia dei suoli.

Tale assunto non può essere condiviso.

E' indubbiamente esatto che il sistema normativo attuato per disciplinare l'espropriazione, che demanda alla pubblica autorità ogni determinazione sul se, sul come e anche sui tempi dell'intervento (art. 13 della legge n. 10 del 1977) e la rigidità del sistema non è tale da legittimare le conseguenze che se ne vorrebbero trarre.

Invero, relativamente ai suoli destinati dagli strumenti urbanistici alla edificazione avviene ad opera del proprietario dell'area, il quale, concorrendo ogni anno al pagamento del contributo ad ottenere la concessione edilizia, che è trasferibile con la proprietà dell'area ed è immune da decadenza prevista dalla legge (art. 4 legge n. 10 del 1977). Da ciò deriva che il proprietario continua ad inerire alla proprietà e alle altre situazioni che comprendono la legittima

sostituito per la realizzazione dell'opera.

Ne consegue altresì che la concessione a edificare non è attributiva di diritti facoltà preesistenti, sicché sotto questo profilo non adempie a funzione sostanziale dell'antica licenza, avendo lo scopo di accertare la ricorrenza delle condizioni previste per l'esercizio del diritto, nei limiti in cui il sistema normativo ne riconosce e tutela la sussistenza.

Va peraltro notato che la rilevanza, ai fini della indennità di esproprio, della destinazione delle aree suoli è implicitamente riconosciuta dal sistema attuato con la legge n. 865 del 1971 in quanto i coefficienti di maggiorazione dell'indennità per le aree comprese nei centri urbani (art. 14 della legge n. 865 del 1971 e art. 10 della legge n. 10 del 1977) non possono avere razionale giustificazione se si sia voluto attribuire all'espropriato un maggiore compenso in relazione alla destinazione delle stesse.

Va inoltre ricordato che la rilevanza della destinazione edilizia delle aree, quale valore, è operante nel nostro ordinamento anche dopo l'attuazione delle nuove norme suoli, come è dimostrato dalle disposizioni tributarie che legittimano la tassazione delle aree, desunta dalla loro collocazione in un insediamento edilizio.

5.- Poste tali premesse, occorre verificare se l'adozione del valore agricolo medio per la determinazione della misura dell'indennità di esproprio sia o meno conforme al precetto costituzionale, Cost.

E la risposta a tale quesito non può essere che negativa. Come è stato sopra rilevato, affinché la espropriazione possa ritenersi conforme al precetto costituzionale, è necessario che l'indennità sia riferita al valore del bene, determinato dalle sue caratteristiche essenziali e dalla destinazione, per il che solo in tal modo l'indennità stessa può costituire un serio ristoro per la violazione di tale principio ove, per la determinazione dell'indennità, non si consideri il bene da espropriare ma si adotti un diverso criterio che prescindendo dal valore di mercato avvenga nella materia in disamina perché il criterio del valore agricolo medio delle coltivazioni praticate nella regione agraria interessata, adottato per la determinazione dell'indennità dall'art. 16 della legge n. 865 del 1971 come modificato dall'art. 14 della legge n. 10 del 1977, introduce un elemento di valutazione del tutto astratto, che porta inevitabilmente, per le aree edificate in insediamenti edilizi che non hanno alcuna relazione con le colture praticate nella zona, a indennizzi sperequati rispetto al valore dell'area da espropriare, con palese violazione di quell'adeguato ristoro che la norma costituzionale assicura all'espropriato.

È appena il caso di rilevare che le anzidette conclusioni non contrastano con la giurisprudenza di questa Corte, la quale ha ritenuto la legittimità costituzionale della legge 4 febbraio 1971, che ragguglia al valore venale del terreno considerato come agricolo, indipendentemente dalla sua destinazione edificatoria, la indennità di esproprio per le aree necessarie all'attuazione di opere di bonifica nel porto fluviale di Padova.

La Corte ritenne infatti che la indennità stabilita da tale legge riguardava terreni in base alla loro attuale destinazione, prescindendo dal maggior valore derivante dalla loro destinazione edificatoria.

Né appaiono meno fondate le censure riferite all'art. 3, comma primo, Cos l'astrattezza del criterio adottato e la mancata considerazione delle caratteristiche espropriare possono portare a irragionevoli trattamenti differenziati di situazioni sostanzialmente omogenee, in quanto, per terreni in eguale situazione per la loro destinazione edilizia, possono essere indennizzati diversi in relazione al maggiore o minore pregio delle zone agricole nelle quali sono situati.

Eguale palese è la disparità di trattamento che viene a determinarsi tra gli espropriati e i proprietari di aree edificabili, nell'attribuzione del coefficiente di maggiorazione dell'indennità, relativamente ad aree edificabili (artt. 16 legge n. 865 del 1971 e 14 legge n. 10 del 1977).

Un primo rilievo di incogruità, che genera anche essa disparità di trattamento, è il criterio che regola il potere dei comuni di determinare il perimetro del centro urbano (art. 16 del 1971). In questo, invero, non possono essere compresi suoli esterni al perimetro urbano, anche se interessati dal processo di urbanizzazione;

viene pertanto ad essere sacrificato senza adeguata ragione il diritto dei proprietari di aree immediatamente adiacenti al perimetro urbano, le quali hanno caratteristiche identiche a quelle del perimetro stesso, essendo interessate dal processo di urbanizzazione. La sperequazione e l'irrazionalità del diverso trattamento appaiono manifeste quando, dalla incongrua determinazione del perimetro urbano, si fa derivare l'attribuzione del coefficiente di maggiorazione delle aree interne al perimetro.

Non può opporsi al riguardo la incensurabilità del criterio, di natura disciplinata dal legislatore ordinario, in quanto essa trova un limite nel rispetto delle norme costituzionali dei diritti del cittadino. E nella specie sussiste la violazione dell'art. 3, comma primo, della Costituzione, in quanto situazioni sostanzialmente omogenee, stante la contiguità e la identità della destinazione, sono disposti trattamenti differenziati, attribuendo, senza adeguata ragione, la maggior indennità solo ai suoli posti all'interno del perimetro urbano, riconoscendo così per gli altri, in identità di situazioni, un trattamento meno favorevole.

Meritevole di considerazione è pure un altro aspetto di incongruità del sistema di indennizzazione (art. 15 della legge n. 865 del 1971)* fonte pure esso di disparità di trattamento. L'art. 15 della legge n. 865 del 1971, prevede che per i terreni agricoli l'indennità di esproprio è determinata in base al valore di mercato delle colture effettivamente praticate nel fondo espropriato, a seguito di opposizione dell'interessato alla liquidazione dell'indennità in base al valore di mercato delle colture effettivamente praticate nel fondo espropriato.

Si stabilisce così l'esatto criterio che l'indennità va liquidata in base al valore di mercato delle colture effettivamente praticate nel fondo espropriato, determinato in relazione alle sue caratteristiche e alla sua destinazione. Il pretermesso tali riferimenti per le aree con destinazione edilizia e adottato per le aree agricole, determina una ulteriore disparità di trattamento tra gli espropriati.

Eguale fondata appare, infine, la censura di irrazionale disparità di trattamento tra le aree edificabili colpiti da provvedimento di espropriazione e i proprietari di aree agricole, posti nella stessa zona, i quali possono disporre in regime di libera disponibilità. La disparità di trattamento non può essere ragionevolmente giustificata con riferimenti alla destinazione.

Le esposte considerazioni assorbono ogni altra censura.

La dichiarazione di illegittimità va estesa all'art. 19, comma primo, della legge n. 865 del 22 ottobre 1971, estendendo le nuove norme in materia di indennità di esproprio e di occupazione ai proventi della liquidazione dell'indennità non sia divenuta definitiva) e all'art. 20, comma terzo, della legge n. 865 del 22 ottobre 1971, come modificato dall'art. 14 della legge n. 10 del 28 gennaio 1977 (che prevede l'applicazione della determinazione dell'indennità di occupazione di urgenza) nonché all'articolo unico della legge n. 247 del 27 giugno 1974, nella parte in cui, convertendo in legge con modificazioni il d.l. 2 maggio 1974, n. 115, ne modifica l'art. 4, estendendo l'applicazione delle disposizioni dell'art. 16 della legge n. 865 del 1971 a tutte le espropriazioni comunque preordinate alla realizzazione di opere o di interventi da parte dello stato, delle Regioni, delle Province, dei Comuni o di altri enti pubblici o di diritto pubblico, anche non territoriali.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale:

a) dell'art. 16, commi cinque, sei e sette della legge n. 865 del 22 ottobre 1971, e dell'art. 20, comma terzo, della legge n. 865 del 22 ottobre 1971, come modificato dall'art. 14 della legge n. 10 del 28 gennaio 1977, n. 10;

b) dell'art. 19, comma primo, della legge n. 865 del 22 ottobre 1971, e dell'art. 20, comma terzo, della legge n. 865 del 22 ottobre 1971, come modificato dall'art. 14 della legge n. 10 del 28 gennaio 1977, n. 10;

c) dell'articolo unico della legge n. 247 del 27 giugno 1974, nella parte in cui, convertendo in legge con modificazioni il d.l. 2 maggio 1974, n. 115, ne modifica l'art. 4, estendendo l'applicazione delle disposizioni dell'art. 16, commi cinque, sei e sette della legge n. 865 del 1971 a tutte le espropriazioni comunque preordinate alla realizzazione di opere o di interventi da parte dello stato, delle Regioni, delle Province, dei Comuni o di altri enti Pubblici o di diritto pubblico anche non territoriali.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consolazione, il 30/01/80.

Leonetto AMADEI – Edoardo VOLTERRA – Guido ASTUTI – Michele REALE – Leopoldo ELIA – Guglielmo ROEHRSEN - Brunetto BUCCIARELLI – Livio PALADIN – Arnaldo MACCARONE – Antonio LA ANDRIOLI

Giovanni VITALE - Cancelliere

Depositata in cancelleria il 30/01/80.

