

Nota a Sentenza della Corte Costituzionale n. 181/2011
di Giuseppe Arrabito

SENTENZA 181/2011

GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALITÀ

Presidente MADDALENA - Redattore CRISCUOLO

Udienza Pubblica del 10/05/2011 Decisione del 07/06/2011

Deposito del 10/06/2011 Pubblicazione in G. U. 15/06/2011

Norme impugnate: Art. 5 bis, c. 3° e 4°, del decreto legge 11/07/1992, n. 333, convertito con modificazioni in legge 08/08/1992, n. 359 e art. 16, c. 5° e 6°, della legge 22/10/1971, n. 865, come sostituiti dall'art. 14 della legge 28/01/1977, n. 10.

ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICO INTERESSE - Stima, criteri e metodi.

MASSIMA

Espropriazione per pubblico interesse (o pubblica utilità) - Espropriazione di suoli agricoli e non edificabili - Criterio di determinazione dell'indennità di espropriazione astratto e predeterminato - Questione di legittimità costituzionale - Violazione del principio generale in forza del quale l'indennità di espropriazione non può essere sganciata dalle caratteristiche essenziali del bene ablati - Illegittimità costituzionale - Illegittimità costituzionale in via consequenziale della disposizione non applicabile razione temporis.

Deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'Art. 5 bis, c. 3° e 4°, del decreto legge 11/07/1992, n. 333, convertito con modificazioni in legge 08/08/1992, n. 359 e art. 16, c. 5° e 6°, della legge 22/10/1971, n. 865, come sostituiti dall'art. 14 della legge 28/01/1977, n. 10, che prevedono il V.A.M. (valore agricolo medio) quale criterio per l'indennizzo delle espropriazioni dei suoli agricoli e non edificabili, perché in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del primo protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nell'interpretazione datane

dalla Corte di Strasburgo, e con l'art. 42, terzo comma, Cost. Infatti, é costituzionalmente necessario che la determinazione dell'indennità espropriativa avvenga avendo riguardo alle caratteristiche essenziali del bene abitato.

Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dell'art. 40, commi 2 e 3, del d.P.R. n. 327 del 2001, recante la nuova normativa in materia di espropriazione.

NOTA

1. Con le ordinanze di rimessione (Corte d'Appello di Napoli 351/2010 e 305/2010; Corte d'Appello di Lecce 08/10/2010) presentate alla Corte Costituzionale è stata posta la questione di legittimità costituzionale degli articoli 5 bis, c. 3° e 4°, del decreto legge 11/07/1992, n. 333, convertito con modificazioni in legge 08/08/1992, n. 359, e 16, c. 5° e 6°, della legge 22/10/1971, n. 865, come sostituiti dall'art. 14 della legge 28/01/1977, n. 10, e 42, c. 2° e 3° del DPR 327/2001.

In primis, ad avviso dei giudici rimettenti, la normativa censurata prevedeva un criterio di determinazione dell'indennità di esproprio, per i suoli agricoli e per quelli non edificabili, astratto e predeterminato: il valore agricolo medio della coltura in atto o di quella più redditizia nella regione agraria di appartenenza dell'area da espropriare.

Esso costituiva canone di determinazione del *quantum debeatur* del tutto svincolato dalla considerazione dell'effettivo valore di mercato dei suoli medesimi e tale da non assicurare all'avente diritto il versamento di un indennizzo integrale o, quanto meno, "ragionevole", ponendosi, così, in contrasto con l'art. 1, primo protocollo addizionale della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), nella interpretazione datane dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, così violando l'art. 117, primo comma, Cost., rispetto al quale la disposizione convenzionale opererebbe come norma interposta.

In secundis, sempre ad avviso dei giudici *a quibus*, veniva violato il terzo comma dell'art. 42 Cost., in quanto, benché il legislatore non fosse tenuto ad individuare un unico criterio di determinazione dell'indennità di esproprio, valido in ogni fattispecie espropriativa, o ad assicurare l'integrale riparazione della perdita subita dal proprietario, l'indennità non poteva mai essere simbolica o irrisoria, ma doveva rappresentare un "serio ristoro".

Infine, sembrava configurabile anche una violazione dell'art. 3 Cost., in quanto il criterio dettato per i suoli agricoli e per quelli non edificabili creava una ingiustificata disparità di trattamento tra i proprietari di questi ultimi e i proprietari di suoli edificabili, per i quali l'indennizzo va commisurato al valore di mercato (o venale) dell'area oggetto dell'ablazione, nonché, ad opinione di chi scrive, anche una irragionevole parità di trattamento tra i proprietari dei suoli agricoli e quelli dei suoli non edificabili (suscettibili, diversamente dai primi, di diverse possibilità di godimento).

2. Preliminarmente è stato osservato come nelle controversie a quibus, in ragione delle date dei decreti di esproprio e della stipula dell'atto di cessione volontaria, le dichiarazioni di pubblica utilità fossero intervenute in epoca molto risalente, sicché, ai sensi dell'art. 57¹ del D.P.R. n. 327 del 2001, non trovava applicazione l'art. 40, commi 2 e 3², del decreto medesimo, ma il vecchio art. 5-bis, comma 4, del d.l. n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 359 del 1992 che, per la determinazione dell'indennità di espropriazione relativa alle aree agricole ed a quelle non suscettibili di classificazione edificatoria, rinviava alle norme di cui al titolo secondo della legge n. 865 del 1971, successive modificazioni e integrazioni. In particolare, il rinvio era all'art. 16, commi quinto e sesto, di detta legge, come sostituiti dall'art. 14 della legge n. 10 del 1977.

La norma, per la parte oggetto di censura, stabiliva che l'indennità di espropriazione, per le aree esterne ai centri edificati di cui all'art. 18, fosse commisurata al valore agricolo medio annualmente calcolato, attraverso un sistema tabellare, da apposite commissioni provinciali, e corrispondente al tipo di coltura in atto nell'area da espropriare. Essa aggiungeva altresì che, nelle aree comprese nei centri edificati, l'indennità fosse commisurata al valore agricolo medio della coltura più redditizia tra quelle che, nella regione agraria in cui si collocava l'area

¹ "Le disposizioni del presente testo unico non si applicano ai progetti per i quali, alla data di entrata in vigore dello stesso decreto, sia intervenuta la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza. In tal caso continuano ad applicarsi tutte le normative vigenti a tale data" (fissata al 30 giugno 2003: art. 59 del citato d.P.R.).

² Comma 2. "Se l'area non è effettivamente coltivata, l'indennità è commisurata al valore agricolo medio corrispondente al tipo di coltura prevalente nella zona ed al valore dei manufatti edilizi legittimamente realizzati."

Comma 3. "Per l'offerta da formulare ai sensi dell'articolo 20, comma 1, e per la determinazione dell'indennità provvisoria, si applica il criterio del valore agricolo medio di cui all'articolo 41, comma 4, corrispondente al tipo di coltura in atto nell'area da espropriare."

da espropriare, coprivano una superficie superiore al 5 per cento di quella coltivata della regione agraria stessa.

Orbene, il primo protocollo addizionale della Cedu all'art. 1 dispone che "Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali di diritto internazionale. Le precedenti disposizioni non portano pregiudizio al diritto degli Stati di mettere in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi oppure di ammende".

L'art. 42 Cost., ai commi secondo e terzo, prevede che la proprietà privata "è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti" e che "può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale."

Ad un raffronto del tenore letterale delle due norme, si può apprezzare come quest'ultima parli di "proprietà" come entità a se stante, come diritto patrimoniale, diversamente dalla norma internazionale che ne parla come diritto dell'individuo.

In ogni caso il minimo comun denominatore di entrambe le norme, alla luce della giurisprudenza della Corte EDU e della Corte Costituzionale, sembra essere quello di una più ampia tutela possibile della posizione giuridica de qua, compatibilmente con l'esigenza di soddisfare gli interessi generali dell'ordinamento.

Per raggiungere tale scopo è necessario che la determinazione dell'indennizzo sia compiuta in base "al valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica di esso, secondo legge. Solo in tal modo può assicurarsi la congruità del ristoro spettante all'espropriato ed evitare che esso sia meramente apparente o irrisorio rispetto al valore del bene"³. Per le stesse finalità deve essere esclusa "una valutazione del tutto astratta, in quanto sganciata dalle caratteristiche essenziali del bene ablati"⁴.

³ Corte Costituzionale n. 5/1980.

⁴ Corte Costituzionale n. 348/2007.

Inoltre, “queste considerazioni non possono variare a seconda della natura del bene, perché in tal modo verrebbe meno l’ancoraggio al dato della realtà postulato come necessario per pervenire alla determinazione di una giusta indennità”⁵.

Sic stantibus rebus, anche per i suoli agricoli o non edificabili sussiste l’esigenza che l’indennità si ponga in rapporto ragionevole con il valore del bene.

3. In applicazioni di tali argomentazioni è stato allora rilevato che il valore tabellare utile alla liquidazione dell’indennità espropriativa, calcolato in applicazione della normativa censurata, prescinde dall’area oggetto del procedimento ablatorio, ignorando ogni dato valutativo inerente ai requisiti specifici del bene. In questo modo restano trascurate le caratteristiche sulla collocazione del suolo, sul valore intrinseco del terreno (che non si limita alle colture in esso praticate, ma consegue anche alla presenza di elementi come l’acqua, l’energia elettrica, l’esposizione), sulla maggiore o minore perizia nella conduzione del fondo e quant’altro può incidere sul valore venale di esso. Il criterio, dunque, ha un carattere inevitabilmente astratto che elude il “ragionevole legame” con il valore di mercato, “prescritto dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo e coerente, del resto, con il “serio ristoro” richiesto dalla giurisprudenza consolidata”⁶ della Corte Costituzionale.

Sulla scorta di queste considerazioni la normativa censurata è stata dichiarata illegittima dalla sentenza in commento, perché in contrasto con l’art. 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 1 del primo protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, nell’interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo, e con l’art. 42, terzo comma, Cost.

Gli ulteriori profili dedotti in riferimento all’art. 3 Cost. sono tuttavia rimasti assorbiti, senza che sia stata data soluzione alla prospettata questione relativa all’ingiustificata disparità di trattamento tra i proprietari di suoli agricoli e i proprietari di suoli edificabili.

Infine, ai sensi dell’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dell’art. 40, commi 2 e 3, del d.P.R. n. 327 del 2001, recante la nuova normativa in materia di espropriazione, giacché detta norma, che apre la sezione dedicata alla determinazione dell’indennità nel caso di esproprio di un’area non edificabile, adottava per

⁵ Corte Costituzionale n. 181/2011.

⁶ Corte Costituzionale n. 348 del 2007, citata, punto 5.7 del Considerato in diritto.

tale determinazione, con riguardo ai commi indicati, il criterio del valore agricolo medio corrispondente al tipo di coltura prevalente nella zona o in atto nell'area da espropriare e, quindi, conteneva una disciplina uguale a quella dichiarata in contrasto con la Costituzione dalla sentenza in commento.