

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **59/1957** (ECLI:IT:COST:1957:59)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente: **AZZARITI** - Redattore: - Relatore: **JAEGER**

Udienza Pubblica del **27/03/1957**; Decisione del **13/05/1957**

Deposito del **25/05/1957**; Pubblicazione in G. U. **29/05/1957**

Norme impugnate:

Massime: **336 337 338 339**

Atti decisi:

N. 59

SENTENZA 13 MAGGIO 1957

Deposito in cancelleria: 25 maggio 1957.

Pubblicazione in "Gazzetta Ufficiale" n. 136 del 29 maggio 1957.

Pres. AZZARITI - Rel. JAEGER

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Dott. GAETANO AZZARITI, Presidente - Prof. TOMASO PERASSI - Prof. GASPARE AMBROSINI - Prof. ERNESTO BATTAGLINI - Dott. MARIO COSATTI - Prof. FRANCESCO PANTALEO GABRIELI - Prof. GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - Prof. ANTONINO PAPALDO - Prof. MARIO BRACCI - Prof. NICOLA JAEGER - Prof. GIOVANNI CASSANDRO - Prof. BIAGIO PETROCELLI - Dott. ANTONIO MANCA, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dei decreti del Presidente della Repubblica 31

agosto 1951, nn. 807 e 839, promosso con l'ordinanza 15 marzo 1956 della Corte di cassazione - Sezioni unite civili - pronunciata nel procedimento civile vertente fra Del Monte Chiara vedova Amato e la Sezione speciale per la riforma fondiaria dell'Ente Puglia e Lucania, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 130 del 26 maggio 1956 ed iscritta al n. 177 del Registro ordinanze 1956.

Udita nell'udienza pubblica del 27 marzo 1957 la relazione del Giudice Nicola Jaeger;

uditi l'avv. Antonio Barile ed il sostituto avvocato generale dello Stato Francesco Agrò.

Ritenuto in fatto:

Con atto di citazione notificato il 13 novembre 1951 la signora Del Monte Chiara vedova Amato convenne davanti al Tribunale di Bari la Sezione speciale per la riforma fondiaria dell'Ente per lo sviluppo della irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania, esponendo che mediante due decreti del Presidente della Repubblica in data 31 agosto 1951, recanti i numeri 807 e 839 (pubblicati nel supplemento della Gazzetta Ufficiale n. 210 del 13 settembre 1951), era stata disposta in favore dell'Ente suddetto la espropriazione di alcuni terreni di proprietà di essa Del Monte e siti per una estensione di ha. 146.35.93 in agro di Irsina e per ha. 163.52.43 in agro di Genzano. In data 1 ottobre 1951 l'Ente si era immesso nella proprietà dei beni espropriati.

L'attrice contestava la legittimità dell'esproprio e dei decreti che lo avevano disposto sotto diversi profili e concludeva chiedendo la condanna dell'Ente espropriante al risarcimento dei danni nella somma di lire 30.000.000 o in quella maggiore misura che fosse risultata in corso di causa, oltre agli interessi legali e alle spese di giudizio.

Dopo la pronuncia di due sentenze, 4 febbraio e 25 giugno 1953, del Tribunale di Bari e di una sentenza 30 giugno 1954 della Corte di appello di Bari, entrambe le parti ricorrevano per cassazione contro quest'ultima: ricorrente principale l'Ente riforma, con atto 1 novembre 1954; ricorrente incidentale la signora Del Monte, con atto 16 dicembre 1954. E nel giudizio davanti alla Corte di cassazione discutevano ampiamente intorno all'applicazione data o che si sarebbe dovuta dare alla legge 21 ottobre 1950, n. 841 (così detta "legge stralcio"), e ad altre disposizioni connesse. In particolare, l'Ente Puglia e Lucania sollevava questione di difetto assoluto di giurisdizione, per avere la sentenza denunciata instaurato un sindacato di costituzionalità in via principale e diretta contro un atto legislativo, giungendo sino alla sua abrogazione e riducendolo al livello di un atto illecito.

Le Sezioni unite civili della Corte di cassazione, considerato che alcune delle questioni discusse nella trattazione della causa presentavano apprezzabili profili di legittimità costituzionale, i quali avrebbero dovuto essere rilevati anche d'ufficio, ravvisavano "materia costituzionale" nelle contestazioni insorte sulla rispondenza dei decreti del Capo dello Stato alle disposizioni della legge 21 ottobre 1950, n. 841, sulla base della concezione, già accolta dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, di detta legge come legge di delegazione e dei decreti presidenziali come leggi delegate.

Conseguentemente, con ordinanza 15 marzo 1956, la Corte a Sezioni unite civili, proponendo d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dei due decreti del Presidente della Repubblica nn. 807 e 839 del 31 agosto 1951, per inosservanza dei limiti stabiliti dalla legge 21 ottobre 1950, n. 841, disponeva la sospensione del procedimento e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Essa dichiarava peraltro manifestamente infondata la questione sollevata dalla Del Monte

sotto il profilo che nei decreti presidenziali erano state incluse fra i beni da computare per la determinazione del reddito medio anche le aree dove sorgevano fabbricati rurali.

Rimetteva invece al giudizio della Corte costituzionale la questione sorta per il fatto che i decreti ridetti avevano tenuto conto, al fine della determinazione del carico fondiario suscettibile di scorporo, anche del fondo "Spacccone", che la Del Monte aveva venduto in data 9 luglio 1950 a tale Schino Saverio col regime legale in vigore per la costituzione della piccola proprietà contadina (D.P.R. 24 febbraio 1948, n. 114); doglianza, che era stata già accolta dai giudici di merito.

L'altra questione rimessa al giudizio della Corte costituzionale concerne la asserita violazione posta in essere nei due decreti di esproprio degli artt. 3, 8 e 9 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, in quanto l'Ente avrebbe omesso di adempiere ad alcuni obblighi essenziali nella preparazione dei piani di esproprio, con diretta ripercussione nei decreti che lo disposero: essendo mancate le operazioni preliminari di identificazione dei terreni da espropriare, la proprietaria era stata posta nell'impossibilità di avvalersi del diritto di conservare la proprietà del cosiddetto "terzo residuo" e di presentare entro i termini di legge la domanda di autorizzazione ad eseguire su quel terzo i lavori di trasformazione fondiaria, alla cui esecuzione era subordinato il diritto di conservare quella porzione di beni.

L'ordinanza veniva notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti delle Camere; per disposizione del Presidente della Corte costituzionale essa era pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica del 26 maggio 1956, n. 130.

Si costituivano in giudizio la Sezione speciale dell'Ente Puglia e Lucania, rappresentata dall'Avvocatura generale dello Stato e la signora Chiara Del Monte. Non si aveva invece intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri.

L'Ente di riforma concludeva in via principale per la dichiarazione della improponibilità o quanto meno della inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, in subordine per la dichiarazione della legittimità dei decreti presidenziali sopra indicati.

A sostegno della conclusione principale la difesa dell'Ente adduceva argomentazioni, esposte anche in tutti i giudizi consimili, basate sul carattere di legge-provvedimento, in privos lata, dei decreti presidenziali denunciati e sul fatto che in una causa del genere il sindacato di legittimità costituzionale sarebbe stato richiesto in realtà in via principale, coincidendo la causa petendi con il petitum. Nel merito essa sosteneva che il Governo ha agito applicando discrezionalmente i principi ed i criteri stabiliti nella legge e che, come legislatore delegato, poteva interpretare con una certa autonomia il rapporto, tutt'altro che chiaro, fra le varie leggi in materia. Contestava poi che si possa rilevare una questione di legittimità costituzionale nella omissione di taluni atti amministrativi, che avrebbero consentito alla parte interessata di avvalersi di certe provvidenze di legge.

La difesa della Del Monte concludeva perché fosse dichiarata la illegittimità costituzionale dei due decreti del Capo dello Stato, insistendo sul fatto che le omissioni intervenute nella specie, in violazione dei criteri stabiliti dalla legge, hanno danneggiato gravemente la espropriata, impedendole di conservare quella parte dei terreni nota sotto il nome di terzo residuo; e che inoltre l'Ente ha violato le norme vigenti, non tenendo conto della vendita compiuta il 9 luglio 1950 a norma del D.P.R. 24 febbraio 1948, n. 114, sulla piccola proprietà contadina.

Tali argomentazioni erano più ampiamente illustrate poi nelle memorie delle parti e nel corso della discussione orale.

La eccezione di improponibilità (o di inammissibilità, come altrimenti è detto), proposta dalla difesa della Sezione speciale dell'Ente, non può essere accolta. Alla base delle sottili argomentazioni addotte a sostegno vi sono delle premesse non dimostrate e non dimostrabili, come quella che, nelle cause in cui sia posta in discussione la legittimità costituzionale di una legge-provvedimento, la risoluzione di tale questione esaurisca l'oggetto del processo, non lasciando alcun margine all'attività dell'autorità giurisdizionale, perché a quella sola questione si ridurrebbe il contenuto della controversia.

È facile dimostrare che nella fattispecie l'affermazione è del tutto arbitraria, perché il *petitum*, oggetto del giudizio principale instaurato dalla Del Monte, consiste nella condanna dell'Ente di riforma ad un risarcimento di danni, nella misura di almeno 30.000.000 di lire, oltre gli interessi legali e le spese. Ma anche se non fosse così evidente il carattere meramente strumentale, che ha la soluzione della questione di legittimità costituzionale rispetto ad un controversia necessariamente più ampia, sarebbe ugualmente da escludere che la soluzione della prima possa definire insieme tanto il processo costituzionale quanto quello ordinario, già pendente davanti all'autorità giurisdizionale che dispose il rinvio degli atti alla Corte, perché anche nei casi in cui quest'ultima dichiara la illegittimità costituzionale del decreto denunciato il processo principale deve essere riassunto davanti al giudice di merito per la decisione della controversia che ne forma oggetto, ai fini della quale la pronuncia della Corte costituzionale farà stato, costituendo la premessa maggiore del sillogismo giudiziale; né potrebbe mai verificarsi un fenomeno processuale simile a quello conseguente ad una decisione di cassazione senza rinvio.

Non può dirsi neppure esatto, del resto, che la questione della legittimità costituzionale dei decreti di esproprio riguardi, nelle cause discusse davanti alla Corte, il titolo della domanda giudiziale principale, perché tale questione insorse invece in relazione alla validità delle eccezioni opposte dagli enti convenuti; di guisa che è ancor più evidente che la risoluzione di tale questione non esclude che altre eccezioni possano essere, anche successivamente, proposte ed eventualmente accolte nei giudizi di merito, o, secondo i casi, rimesse all'esame della Corte costituzionale.

Infine, si può rilevare che la insostenibilità della tesi della Avvocatura generale dello Stato è dimostrata anche dalle conseguenze a cui porterebbe il suo accoglimento, determinando la esclusione di ogni garanzia e di ogni controllo sui provvedimenti di esproprio, che i giudici di merito non potrebbero sindacare a causa della loro natura legislativa e che la Corte costituzionale non potrebbe neppure essa esaminare senza convertirsi, secondo la tesi che si confuta, in giudice di merito. Al contrario, si deve dire che gli eventuali vizi di legittimità costituzionale di quei provvedimenti sono demandati alla competenza della Corte, mentre ogni altra questione, e le attività di applicazione delle premesse poste dalla decisione della Corte, resteranno riservate alla autorità giurisdizionale.

Nel merito la Corte ritiene che la censura mossa dall'attrice ai decreti presidenziali impugnati, in quanto essi hanno tenuto conto, al fine della determinazione del carico fondiario suscettibile di scorporo, anche di un fondo già venduto in data 9 luglio 1950, col regime legale dettato per la costituzione della piccola proprietà contadina, sia fondata.

Invero l'ultimo comma dell'art. 20 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, dispone che sono salve le alienazioni poste in essere ai sensi del decreto legislativo 24 febbraio 1948, n. 114, ratificato con modificazioni dalla legge 22 marzo 1950, n. 144, e che resta ferma l'applicazione dell'art. 11 del detto decreto. Inoltre il secondo comma dell'art. 4 della legge 18 maggio 1951, n. 333, aggiunge che tali alienazioni si intendono fatte salve fino al 28 ottobre 1950; e ciò importa come conseguenza che un atto di alienazione stipulato il 9 aprile 1950 rientra senz'altro fra quelli, a cui la legge attribuisce gli effetti domandati dalla Del Monte.

Pertanto, i decreti di scorporo debbono essere dichiarati illegittimi sotto questo profilo che, naturalmente, si presenta con aspetti diversi da quelli dei normali atti legislativi viziati da illegittimità costituzionale (leggi-norme) e che invece sono caratteristici di questa fattispecie eccezionale (leggi- provvedimenti delegati).

A diversa conclusione si deve pervenire per quanto concerne l'altra censura, fondata sul fatto che l'Ente ha ommesso di provvedere a talune operazioni, che, secondo l'attrice, avrebbero dovuto precedere la pubblicazione del piano di esproprio e la cui omissione le avrebbe reso impossibile di avvalersi del beneficio di conservare definitivamente una parte dei beni costituenti il terzo residuo.

Si osserva che la legge non contiene la imposizione di siffatti obblighi a carico degli Enti di riforma e che la proprietaria avrebbe avuto ugualmente la possibilità di ottenere il beneficio desiderato, osservando le forme e i termini stabiliti dall'art. 9 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, come risulta anche dalla sentenza n. 63 di pari data di questa Corte, alla quale si fa riferimento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

respinta la eccezione pregiudiziale proposta dall'Avvocatura generale dello Stato,

dichiara la illegittimità costituzionale dei decreti del Presidente della Repubblica nn. 807 e 839 del 31 agosto 1951, in riferimento alle norme contenute negli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione e nell'art. 20, ultimo comma, della legge 21 ottobre 1950, n. 841, in quanto essi non hanno fatto salve, in sede di determinazione della quota da scorporare, alienazioni poste in essere entro il termine stabilito dall'art. 4 della legge 18 maggio 1951, n. 333, ed ai sensi del decreto legislativo 24 febbraio 1948, n. 114, per la costituzione della piccola proprietà contadina, ratificato dalla legge 22 marzo 1950, n. 144;

dichiara non fondate le altre questioni di legittimità costituzionale concernenti gli stessi decreti in riferimento alle norme contenute negli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione e negli artt. 3, 4, 8 e 9 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, proposte con la ordinanza 15 marzo 1956 della Corte di cassazione, Sezioni unite civili.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 maggio 1957.

GAETANO AZZARITI - TOMASO PERASSI GASPARE AMBROSINI - ERNESTO BATTAGLINI - MARIO COSATTI - FRANCESCO PANTALEO GABRIELI - GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - ANTONINO PAPALDO - MARIO BRACCI - NICOLA JAEGER - GIOVANNI CASSANDRO - BIAGIO PETROCELLI - ANTONIO MANCA.

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.