

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **160/1981** (ECLI:IT:COST:1981:160)

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

Presidente: **AMADEI** - Redattore: - Relatore: **LA PERGOLA**

Udienza Pubblica del **10/12/1980**; Decisione del **26/06/1981**

Deposito del **30/07/1981**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **13964**

Atti decisi:

N. 160

SENTENZA 26 GIUGNO 1981

Deposito in cancelleria: 30 luglio 1981.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 214 del 5 agosto 1981.

Pres. AMADEI - Rel. LA PERGOLA

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Avv. LEONETTO AMADEI, Presidente - Dott. GIULIO GIONFRIDA - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Dott. MICHELE ROSSANO - Prof. ANTONINO DE STEFANO - Prof. LEOPOLDO ELIA - Avv. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Dott. ARNALDO MACCARONE - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, primo comma, del r.d. 8 luglio 1931, n.

981 (Approvazione del piano regolatore della città di Roma e delle norme per la sua attuazione), convertito in legge 24 marzo 1932, n. 355; dell'art. 1, terzo comma, del decreto legge 29 marzo 1966, n. 128, convertito in legge 26 maggio 1966, n. 311, promosso con ordinanza emessa il 25 giugno 1974 dal Consiglio di Stato - sez. IV, sui ricorsi riuniti di Nisini Antonio ed altri e Mazzanti Lucio contro il Prefetto e il Comune di Roma, iscritta al n. 190 del registro ordinanze 1975 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 174 del 2 luglio 1975.

Visti gli atti di costituzione di Nisini Antonio ed altri e del Comune di Roma;

udito nell'udienza pubblica del 10 dicembre 1980 il Giudice relatore Antonio La Pergola;

uditi gli avvocati Carlo Belli per Nisini e Angelo Rago per il Comune di Roma.

Ritenuto in fatto:

1. - Con ordinanza emessa il 25 giugno 1974 la IV Sezione del Consiglio di Stato, nel procedimento instaurato su ricorso di Nisini Antonio ed altri e di Mazzanti Lucio contro il Prefetto ed il Comune di Roma, ha sollevato, in riferimento agli artt. 42 e 3 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, primo comma, r.d. 8 luglio 1931, n. 981, convertito nella legge 24 marzo 1932, n. 355 e dell'art. 1, terzo comma, d.l. 29 marzo 1966, n. 128, convertito nella legge 26 maggio 1966, n. 311.

2. - Il Prefetto di Roma, con decreto in data 31 luglio 1967 espropriava immobili di proprietà dei suddetti ricorrenti. L'esproprio era disposto per la realizzazione di opere previste dal piano particolareggiato 120 (e successive varianti), adottato in esecuzione del piano regolatore di Roma, contemplato dalla sopra menzionata normativa del 1931. L'efficacia del piano particolareggiato in parola veniva successivamente confermata, in virtù delle citate disposizioni del 1966, e nei limiti ivi stabiliti. L'indennità di esproprio era in punto di fatto calcolata in base al disposto dell'art. 4 del r.d.l. 981 del 1931.

La rilevanza della prospettata questione è asserita col dedurre che un'eventuale pronunzia di accoglimento rimuoverebbe la norma relativa al calcolo dell'indennizzo, e farebbe con ciò venir meno il presupposto dell'applicazione del provvedimento impugnato innanzi al giudice a quo. Si assume altresì che il quesito sottoposto all'esame della Corte non sia manifestamente infondato. La norma censurata testualmente statuisce: "l'indennità di espropriazione per opere di piano regolatore di edifici o di aree non destinate a strade, piazze e spazi di uso pubblico sarà determinata sulla media del valore venale e dell'imponibile netto alla data di pubblicazione del presente decreto, capitalizzato ad un tasso dal 3,50 per cento al 7 per cento a seconda delle condizioni dell'edificio e della località".

Simile criterio implica, si osserva, che il momento al quale è fatto risalire l'accertamento dell'imponibile netto del reddito fondiario, quello della pubblicazione del citato decreto legge, sia scisso dal momento dell'esproprio. Tra l'uno e l'altro punto di riferimento temporale, corre, nel caso in esame, il lungo periodo che va dal 1931 al 1967, durante il quale il valore della moneta è costantemente slittato. La liquidazione dell'indennizzo, si soggiunge, risulta quindi, nel 1967, sensibilmente inferiore a quella che l'espropriato avrebbe potuto prima di quel momento ricevere, tenuto conto del divario tra il reddito accertato catastalmente e quello effettivamente ricavabile dal fondo. Di qui la prospettata lesione sia dell'art. 42 sia dell'art. 3 Cost. L'entità del sacrificio, imposto al privato per la realizzazione delle opere di interesse collettivo, sarebbe dunque fatto variare in funzione di circostanze - il mutare del valore della moneta e dell'entità dei redditi - estranee all'ambito di previsione della norma censurata, e che il legislatore non avrebbe quindi nemmeno ponderato. Di guisa che la mancata coincidenza tra

l'entità dell'indennizzo e il valore venale del fondo, pur legittima in sé, secondo la giurisprudenza di questa Corte (cfr. sentenze 61 del 1957; 41 del 1959; 67 del 1959; 91 del 1963), sarebbe tuttavia ingiustificata, in rapporto agli elementi che vengono in considerazione per il calcolo dell'indennizzo. Inoltre, la scissione fra la data di riferimento al valore dell'imponibile e il momento dell'esproprio potrebbe implicare il pericolo dell'irrisorietà dell'indennizzo (cfr. sentenza n. 22 del 1965). Infine, restando fermo da un canto il criterio che fa riferimento al punto fissato nel 1931, ed essendosi dall'altro verificato il progressivo slittamento del valore della moneta, ne seguirebbe il diseguale trattamento degli espropriati, secondo se il momento in cui è liquidato l'indennizzo disti più o meno dal 1931. Vero è, si precisa, che col passare del tempo, è mutato anche il valore venale del fondo, di cui si tiene ugualmente conto nel calcolo dell'indennizzo. Senonché questo aumento del valore, come considerato dal legislatore, esprimerebbe in termini monetari la capitalizzazione del reddito ricavabile dal fondo, senza corrispondere necessariamente all'aumento del valore intrinseco del bene espropriato. Con il risultato, si conclude, che a valori fondiari sostanzialmente identici corrispondono indennizzi di differente valore intrinseco, non importa se espressi in valori monetari progredienti, a misura che l'esproprio si allontana dal 1931.

3 a) Si sono costituiti nel presente giudizio, per sentir dichiarare la fondatezza della questione, da un canto i ricorrenti avanti al Consiglio di Stato. e dall'altro, in persona del sindaco pro-tempore, il Comune di Roma.

3 b) Afferma la difesa del Comune che, dove la prospettata questione concerne la normativa del 1966, tornerebbero a proporsi profili di illegittimità costituzionale già esaminati dalla Corte in altro giudizio, deciso con sentenza n. 89 del 1968. Anche in quell'occasione, vien dedotto, si trattava di una pretesa disparità di discipline. L'esproprio era stato pronunziato in conformità dei piani particolareggiati del cessato piano regolatore del Comune di Roma; i suddetti piani particolareggiati venivano tuttavia mantenuti in vigore, in quanto coincidessero con le previsioni del nuovo piano regolatore; il trattamento indennitario rimaneva tuttavia quello previgente, ed era così diversificato dal trattamento previsto a proposito degli espropri conseguenti ai piani particolareggiati ancora da adottare sulla base del nuovo piano regolatore. La Corte - si osserva poi - ha tuttavia escluso la lamentata violazione del principio di eguaglianza, sull'assunto che il nuovo piano regolatore, nel consentire il perdurare in vigore delle previsioni particolareggiate adottate in esecuzione del piano regolatore previgente, non ha inteso novarne l'efficacia, ed ha anzi presupposto e sancito la diversità delle situazioni, nelle quali versano rispettivamente i soggetti indennizzati in conformità dell'uno e dell'altro strumento urbanistico. Le stesse ragioni condurrebbero a negare la fondatezza delle censure mosse alla citata disposizione in questa sede. Non fondata, del pari, sarebbe la questione che concerne l'art. 4 del r.d. 981 del 1931. La scissione tra la data dello esproprio, e la data alla quale è riferita la determinazione dell'imponibile, non giungerebbe ad offendere l'art. 42 Cost., sino a quando - nel contesto della disciplina in cui la norma censurata si inserisce, e delle situazioni di fatto in cui è destinata ad operare - essa non comporti, con il concorso di sfavorevoli evenienze, lo scadimento dell'indennizzo a un livello di irrisorietà. Il che invece rimarrebbe escluso nella specie. La norma impugnata, si dice infatti, contiene in sé la correzione del fenomeno dissociativo, dal momento che essa prevede, come uno degli elementi del calcolo della liquidazione, il valore venale del bene, che ha carattere reale. Si aggiunge che per questa considerazione la Corte di cassazione ha ritenuto manifestamente infondata la questione ora sottoposta alla Corte. Il congegno della norma in esame non differirebbe, del resto, quanto all'impostazione ed ai pratici effetti, da quello accolto nell'art. 13 della legge 16 gennaio 1885, n. 2892, di cui questa Corte ha in altri giudizi riconosciuto la legittimità costituzionale. Peraltro, l'imponibile catastale, pur correlato al 1931, sarebbe capitalizzato al saggio di interesse dal 3,50 al 7 per cento, e quindi non più trascurabile in termini economici e monetari. Anche ammessa, poi, la totale irrilevanza del valore risultante dall'imponibile catastale resterebbe pur sempre garantito all'espropriato metà del valore del bene venale al momento dell'esproprio. La liquidazione non sarebbe retrodatata né offenderebbe altrimenti il disposto dell'art. 42 Cost.

Nessun fondamento, infine, avrebbe la censura concernente la violazione dell'art. 3 Cost. L'indennità che è corrisposta per l'esproprio di beni identici, ma in momenti diversi, non può, si osserva, non avere varia espressione monetaria, per l'evidente considerazione che il prezzo del bene espropriato cresce con l'inflazione, o fluttua comunque, anche indipendentemente dal fenomeno inflattivo, secondo la legge della domanda o dell'offerta. Non è poi dato di determinare con certezza, si soggiunge, se, variando l'ammontare in termini monetari dell'indennizzo, muti anche l'effettivo ristoro del sacrificio sopportato dall'espropriato. Ma ciò non toccherebbe per alcun verso la legittimità del regime indennitario. Diversamente, si dovrebbe pervenire all'inammissibile conseguenza che una disparità di trattamento tra espropriati in tempi diversi sussiste sempre, ancor quando l'indennità corrisponda per avventura al valore pieno del terreno.

4. - In prossimità dell'udienza, la difesa della parte privata ha prodotto una memoria, nella quale si ribadiscono i rilievi esposti nell'ordinanza di rinvio. A sostegno di tali deduzioni, si aggiunge che il riferimento al valore dell'imponibile catastale, mantenuto fermo al 1931, rappresenta lo 0,0033 del valore del 1972: e questo, stando solo al mutato metro monetario, senza perciò tener conto della maggiore redditività medio tempore acquistata da ogni bene agricolo o urbano. Non si potrebbe d'altra parte opporre che il valore imponibile sia soltanto uno dei termini della media prevista dalla legge. L'incostituzionalità andrebbe considerata con riferimento alla ratio della disposizione impugnata. Questa, quando è stata in origine emanata, congegnava il calcolo dell'indennizzo alla stregua di due elementi da mediare, l'uno e l'altro dei quali avevano allora un contenuto corrispondente alla realtà, costituendo anche il reddito catastale, attraverso la capitalizzazione, un indice del valore del bene espropriato; lo scopo della norma andava salvaguardato: esso sarebbe stato tuttavia disatteso, una volta che - scisso il momento dell'esproprio da quello della determinazione del valore imponibile - questo ultimo valore è stato praticamente posto nel nulla, con la conseguenza di vuotare del suo razionale ed attuale significato anche il criterio della media, quale era stato in origine posto dal legislatore.

Detto ciò, si insiste sulla dedotta violazione del principio di eguaglianza. La disparità di trattamento sussisterebbe in ordine a fattispecie che, per quanto possano distare nel tempo, rimangono assoggettate alla medesima disciplina, senza però che la conseguente divergenza nell'entità dell'indennizzo sia giustificata da alcun razionale criterio discrezionale. La media tra valore reale e valore venale rispondeva inizialmente allo intento di assicurare all'espropriato un congruo risarcimento della perdita del bene: il progressivo slittamento del valore della moneta avrebbe successivamente implicato il dimezzamento dell'indennizzo rispetto al valore venale, e, al tempo stesso, la discriminazione tra chi ha in precedenza ricevuto una liquidazione più aderente al valore effettivo del fondo, e chi invece si vedrebbe ora liquidata una somma priva di qualsiasi rispondenza a detto valore.

5. - Il procedimento discusso all'udienza del 13 febbraio 1980 veniva rinviato a nuovo ruolo con ordinanza n. 145 del 1980 e ridiscusso all'udienza del 10 dicembre 1980.

Considerato in diritto:

1. - La presente questione concerne la legittimità costituzionale del regime indennitario per gli espropri previsti nel r.d.l. 8 luglio 1931, n. 981 ("Approvazione del piano regolatore della città di Roma e delle norme per la sua attuazione"). Costituiscono, precisamente, oggetto di censura l'art. 4 del suddetto decreto legge, l'articolo unico della relativa legge di conversione (24 marzo 1932, n. 355), ed altresì, in quanto confermano l'efficacia delle disposizioni ora menzionate, le norme successivamente poste con il decreto legge 29 marzo 1966, n. 128, a sua volta convertito nella legge 26 maggio 1966, n. 311.

Il testo del citato art. 4 del r.d.l. n. 981 è il seguente:

"L'indennità di espropriazione per opere di piano regolatore di edifici o di aree non destinate a strade, piazze, e spazi di uso pubblico sarà determinata sulla media del valore venale e dell'imponibile netto alla data di pubblicazione del presente decreto, capitalizzato ad un tasso dal 3,50 per cento al 7 per cento a seconda delle condizioni dell'edificio e della località". Tale disposto offenderebbe i precetti degli artt. 42 e 3 Cost. per le seguenti considerazioni:

L'indennizzo di chi ha subito l'esproprio è stato nella specie, com'è previsto dalla legge, liquidato sulla base di una media fra il valore venale del fondo e l'imponibile netto del reddito fondiario, accertato alla data di pubblicazione del decreto legge del 1931. Ora, si osserva che fra la data alla quale è fatto risalire l'accertamento dell'imponibile ed il momento in cui, nel 1967, è sopravvenuto il provvedimento espropriativo corre un lungo periodo, nel corso del quale il valore della moneta è venuto slittando. Tenuto conto di siffatta circostanza, nonché del divario fra il reddito accertato catastalmente e il reddito ricavabile dal fondo, l'indennizzo corrisposto nel 1967 si assume sensibilmente inferiore a quello che l'espropriato avrebbe, in conformità ai criteri della stessa normativa censurata, potuto prima di allora ricevere. La misura del sacrificio sopportato dal privato sarebbe così fatta variare secondo evenienze - lo slittamento del valore della moneta, e la conseguente diminuzione dell'entità dei redditi - rimaste estranee all'ambito della previsione in esame: evenienze, che il legislatore non avrebbe, in rapporto alle finalità perseguite con la realizzazione dell'opera di interesse collettivo, nemmeno valutato. Ne seguirebbe che la mancata coincidenza fra il valore venale del fondo e l'ammontare dell'indennità non è nella specie giustificata, in relazione ai criteri che servono a determinare la liquidazione. La scissione fra il momento dell'esproprio e l'altro, al quale è riferito l'accertamento dell'imponibile, giungerebbe, così, al punto da determinare, sia il rischio di un indennizzo irrisorio, sia un'ingiustificata disparità di trattamento tra gli espropriati, giacché, si dice, il valore dell'indennizzo è andato scemando, a misura che la corresponsione dell'indennità si allontanava dal 1931. Vero è, si soggiunge, che col passare del tempo è d'altra parte mutato il valore venale, di cui si tiene egualmente conto, secondo legge, nel calcolo dell'indennità. Senonché, l'accrescimento dei valori monetari, in cui si esprime il reddito ricavabile dal bene espropriato, non si sarebbe necessariamente adeguato all'aumento del valore intrinseco del bene stesso. Di qui la sproporzione, che nell'ordinanza di rinvio si ravvisa fra le somme corrisposte ai proprietari indennizzati, a seconda di quanto il provvedimento espropriativo risulti distare dal 1931. Permanendo sostanzialmente identico il valore intrinseco del fondo - si deduce in conclusione - ad esso fanno riscontro indennizzi di difforme valore intrinseco, sebbene espressi in valori monetari progredienti con il trascorrere degli anni.

2. - La questione non è fondata. L'incostituzionalità della disciplina denunziata starebbe, sostanzialmente, in ciò, che ne deriva un eccessivo ed ingiustificato distacco fra il momento dell'esproprio e la data di pubblicazione del decreto legge n. 981 del 1931, alla quale rimane ancorato l'accertamento dell'imponibile netto. Precisamente su quest'assunto il giudice a quo ritiene di poter argomentare, da un canto la violazione dell'art. 42 della Carta fondamentale, in quanto lo indennizzo sarebbe, diminuendo il valore della moneta, scaduto ad un livello irrisorio, e comunque non conforme al suddetto disposto costituzionale; dall'altro, l'illegittima disparità di trattamento fra gli espropriati, secondo la maggiore o minore distanza del provvedimento espropriativo da quella certa data, che il legislatore ha fissato in ordine alla determinazione dell'imponibile.

Così ragionando, tuttavia, non si traggono le dovute conseguenze dal fatto che la normativa impugnata prevede, ai fini che qui interessano, un duplice criterio di valutazione. L'indennità per l'esproprio è infatti determinata sulla base della media fra l'imponibile netto - sempre riferito alla predetta data, e capitalizzato ad un tasso dal 3,50 al 7 per cento, secondo le condizioni dell'edificio e della località - ed il valore venale del bene; il quale ultimo, occorre

ricordare, va calcolato con riguardo al momento dell'esproprio. La disposizione in esame contiene, dunque, in sé, un congegno correttivo degli effetti per altro verso prodotti, lungo l'arco temporale della sua vigenza, dalla scissione fra il momento dell'esproprio, e quello cui deve risalire l'accertamento dell'imponibile; e il riferimento al valore venale del fondo fuor di dubbio consente, sulla base di dati oggettivamente accertabili, che la liquidazione si avvicini adeguatamente alla realtà ed attualità dei valori economici. La norma, com'è stata congegnata dal legislatore del 1931, non determina, allora, quel rischio di irrisorietà dell'indennizzo, che, col mutare delle condizioni economiche, si sarebbe concretato nella violazione dell'art. 42 Cost. Invero, pur considerando il crescente fenomeno inflattivo, non può certo dirsi che la liquidazione assicurata dalla legge sia, nel 1967, divenuta meramente simbolica, o altrimenti lesiva dell'invocata statuizione costituzionale. Questa conclusione è, peraltro, confortata dalla costante giurisprudenza della Corte (cfr. da ultimo la sentenza 15/76).

3. - Posto ciò, resta da vedere se la disposizione in esame esca indenne anche dalla censura, formulata dal giudice a quo per dedurre, insieme all'altro vizio di legittimità sopra esaminato, la violazione del principio costituzionale di eguaglianza. Nel provvedimento di remissione, e più diffusamente nelle difese della parte privata, si afferma che, con il vincolare l'accertamento del valore imponibile alla data di pubblicazione del decreto del 1931, il legislatore dell'epoca non avrebbe inteso, né potuto, valutare le circostanze insorte solo successivamente, col progressivo slittamento del valore della moneta: e, quindi, nemmeno apprezzare l'incidenza di simile fenomeno sul contributo da addossare al singolo, per il perseguimento dell'interesse collettivo, connesso con la realizzazione del piano regolatore. Ma il rilievo è inconferente. La soluzione sancita col decreto n. 981 del 1931 - è appena il caso di avvertire - è nuovamente passata al vaglio del legislatore nel 1966; e se ne è allora disposta la perdurante efficacia, rispetto alle espropriazioni occorrenti all'attuazione dei piani particolareggiati, già adottati sulla base del piano regolatore, contemplato nel citato decreto del 1931, e nella relativa legge di conversione. È, dunque, di fronte ad un'inflazione ormai nettamente dispiegata, che sono state emesse le norme del 1966, anch'esse denunciate in questa sede. A parte ciò, l'infondatezza della questione, riguardo sia alle norme del 1931, sia, ad egual titolo, a quelle successivamente poste nel 1966, discende, in ogni caso, dalla decisiva considerazione che nella disciplina in esame non mancava, fin dall'origine, un opportuno accorgimento, atto a correggere la lamentata inattualità del valore dell'imponibile. Tale, si è visto, è il criterio della media nel calcolo dell'indennità, che opera nella specie. Qui deve aggiungersi che esso è idoneo, come a garantire il rispetto del precetto dell'art. 42 Cost., così ad escludere l'irrazionalità della normazione censurata, pur in presenza degli eventi intervenuti tra il 1931 e il 1967.

Del resto non è affatto dimostrato, come vorrebbe la difesa di parte privata, che il valore dell'imponibile aveva, e debba secondo la ratio della legge mantenere, un contenuto corrispondente alla realtà: non diversamente, si assume, dall'altro elemento, che viene in considerazione ai fini della suddetta media, ossia il valore venale del bene. Il che conferma la conclusione sopra raggiunta: la norma non ha con le successive vicende subito quella sostanziale ed evidente deviazione dallo scopo originario, che si asserisce abbia implicato la (sia pur sopravvenuta) ingiustificatezza del regime indennitario. Stabilito per questa via che la disciplina regolatrice della specie non travalica il razionale esercizio della discrezionalità legislativa, resta necessariamente escluso che implicino alcun vizio censurabile dalla Corte le dedotte diversità di trattamento, connesse con il distacco tra il momento dell'esproprio e la data di pubblicazione del d.l del 1931: ovvero, sotto altro riguardo, col divario che residuerebbe tra il valore espresso in termini monetari e il valore intrinseco dello indennizzo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, primo comma, del r.d.l. 8 luglio 1931, n. 981, convertito nella legge 24 marzo 1932, n. 355 e 1, terzo comma, del d.l. 29 marzo 1966, n. 128, convertito nella legge 26 maggio 1966, n. 311, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 42 Cost., dalla IV Sezione del Consiglio di Stato con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 giugno 1981.

F.to: LEONETTO AMADEI - GIULIO GIONFRIDA - EDOARDO VOLTERRA - MICHELE ROSSANO - ANTONINO DE STEFANO - LEOPOLDO ELIA - ORONZO REALE - BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - ALBERTO MALAGUGINI - LIVIO PALADIN - ARNALDO MACCARONE - ANTONIO LA PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI - GIUSEPPE FERRARI.

GIOVANNI VITALE - Cancelliere

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

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