CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **14/1987** (ECLI:IT:COST:1987:14)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **LA PERGOLA** - Redattore: - Relatore: **CAIANIELLO**
Camera di Consiglio del **12/12/1986**; Decisione del **16/01/1987**
Deposito del **22/01/1987**; Pubblicazione in G. U. **28/01/1987**
Norme impugnate:
Massime: **4022 4023**
Atti decisi:

N. 14

SENTENZA 16-22 GENNAIO 1987

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Antonio LA PERGOLA; Giudici: prof. Virgilio ANDRIOLI, prof. Giuseppe FERRARI, dott. Francesco SAJA, prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco P. CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 145, primo comma, 146, primo comma, e 147, ottavo comma, d.P.R. 30 giugno 1967, n. 1523 "Testo unico delle leggi sul Mezzogiorno", promosso con ordinanza emessa il 23 maggio 1979 dal Tribunale di Caltagirone nel procedimento civile vertente tra Rizzo Francesco ed altro e Prefetto di Catania ed altro iscritta al n. 649 del registro ordinanze 1979 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 325 dell'anno 1979;

Udito nella Camera di consiglio del 12 dicembre 1986 il Giudice relatore prof. Vincenzo Caianiello;

Ritenuto in fatto

Nel corso di un giudizio di opposizione alla stima, instauratosi in seguito all'esproprio di alcuni terreni in favore del Consorzio per il Nucleo di Industrializzazione di Caltagirone, il Tribunale competente, dovendo decidere sull'indennizzabilità dei miglioramenti apportati ai fondi dal momento della costituzione del consorzio (avvenuta con d.P.R. 10 novembre 1964, n. 1480) fino all'emanazione del provvedimento ablativo (8 settembre 1970) o, comunque, alla pubblicazione del piano regolatore dell'area di sviluppo industriale (approvato con d.P.C.M. 1° agosto 1969), ha sollevato, d'ufficio, questione di legittimità costituzionale dell'art. 147, ottavo comma, del d.P.R. 30 giugno 1967, n. 1523, - che esclude espressamente la predetta indennizzabilità - in riferimento agli artt. 42, terzo comma, e 41 Cost.

L'ordinanza di rimessione prende le mosse da una precedente pronuncia di questa Corte (n. 260/76) che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, delle norme contenute nei commi 1 e 9 dello stesso articolo 147, nella parte in cui consentono, ad opera dei piani regolatori delle aree dei nuclei di sviluppo industriale, l'imposizione di vincoli di destinazione alla proprietà privata senza prefissione di un termine di durata e senza previsione di un indennizzo. Rilevò, in quella occasione, questa Corte che l'approvazione del piano regolatore di un'area di sviluppo industriale determina un'immediata limitazione dei poteri di godimento e disposizione concretantesi nella "menomazione della possibilità e convenienza pratica di investimenti a scopo di miglioramento o trasformazione delle colture agricole esistenti e di sviluppo di ogni altra iniziativa o attività economica diversa dall'insediamento industriale", e che tale limitazione viola il principio sancito dal terzo comma dell'art. 42 Cost. non tanto in se stessa, quanto per la mancanza di una precisa determinazione della durata del vincolo imposto.

Il giudice a quo ritiene che analoghe conseguenze produce la norma della cui costituzionalità dubita. Sostiene, al riguardo, che il principio sancito in tema di determinazione dell'indennità di espropriazione dall'art. 147, ottavo comma, per cui: "in ogni caso... non si dovrà tener conto di miglioramenti e delle spese effettuate dopo la costituzione del consorzio..." comporta, di fatto, più che la menomazione della "convenienza pratica" un vero e proprio blocco degli investimenti a scopo di miglioramento o di trasformazione delle culture agricole esistenti, e cioè un vincolo al potere di godimento dei singoli proprietari costretti al più assoluto immobilismo per evitare il rischio di vedere del tutto vanificati, in caso di espropriazione, gli eventuali investimenti effettuati per la trasformazione o il miglioramento dell'immobile.

Tale vincolo nascendo dal momento della costituzione del consorzio - quando cioè mancano ancora i piani regolatori e non è pertanto possibile individuare gli interventi e le aree interessate alle espropriazioni - avrebbe, da un lato un'incidenza spaziale ingiustificatamente estesa all'intero comprensorio e, dall'altro, una durata temporale indeterminata non essendo previsto alcun termine per l'adozione da parte dei consorzi dei relativi piani regolatori. E proprio quest'ultimo aspetto indurrebbe a ritenere la natura espropriativa del vincolo e, quindi, il contrasto con l'art. 42, terzo comma, Cost.

Ritiene, peraltro, il Tribunale remittente che la stessa norma violi anche l'art. 41 Cost., in quanto l'incidenza spaziale e temporale del limite da essa imposto all'iniziativa economica privata sarebbe sproporzionata rispetto all'utilità sociale che il legislatore avrebbe inteso perseguire con la norma impugnata.

Si osserva, infatti, al riguardo che il fine di prevenire e scoraggiare eventuali manovre speculative dei privati poteva essere più congruamente consentito facendo decorrere la non indennizzabilità dei miglioramenti e delle spese dal momento di adozione dei piani regolatori (in presenza cioè di un preciso e definito quadro degli interventi e delle aree interessate ai conseguenti provvedimenti ablativi) oppure dalla data di costituzione del consorzio ma con previsione dell'adozione contestuale, o a brevissimo termine, dei relativi piani regolatori.

L'estensione del vincolo all'intero comprensorio del concorsio e per una durata indeterminata, integrerebbe invece un'arbitraria restrinzione alla libertà di iniziativa economica.

Non si sono costituite parti, né ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Considerato in diritto

1. - Sono sottoposte al giudizio di questa Corte le questioni di costituzionalità, con riferimento agli artt. 41 e 42 della Costituzione, dell'art. 147, ottavo comma, d.P.R. 30 giugno 1967, n. 1523 (T.U. delle leggi sul Mezzogiorno) il quale prevede che: "in ogni caso, nella determinazione della indennità, non si dovrà tener conto dei miglioramenti e delle spese effettuate dopo la costituzione del consorzio, ai sensi dell'art. 145, comma primo".

Con l'ordinanza di rimessione il giudice a quo prospetta che la predetta norma, escludendo dal computo dell'indennità di espropriazione - relativamente alle aree di sviluppo industriale del Mezzogiorno - i miglioramenti e le spese effettuati dopo la costituzione del consorzio, sarebbe costituzionalmente illegittima per contrasto:

a) con l'art. 42, terzo comma, Cost., in quanto, provocando sostanzialmente la cessazione di qualsiasi attività di incremento del fondo dal momento della costituzione del consorzio, comprimerebbe a tempo indeterminato (non essendo previsto alcun termine per l'adozione dei piani regolatori) il potere di godimento della proprietà, costituendo, sia pure in forma indiretta, un vincolo a carattere espropriativo per il quale non è previsto alcun indennizzo;

b) con l'art. 41 Cost., in quanto, facendo decorrere il vincolo predetto dal momento della costituzione del consorzio, anziché da quello dell'adozione del piano regolatore di sviluppo, limiterebbe ogni iniziativa di incremento migliorativo dei fondi imponendo un vincolo incongruo rispetto all'esigenza di prevenire manovre speculative atte ad incidere sulla determinazione dell'indennità di esproprio.

2. - È utile, in via preliminare, precisare che la norma in parola risulta abrogata dall'art. 172 d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218, ma la questione appare tuttora rilevante per gli effetti prodotti dalla norma stessa durante la sua vigenza ed in particolare, per i rapporti tuttora pendenti, come quello che ha dato luogo al presente giudizio.

3. - La questione posta con riferimento all'art. 43, terzo comma, Cost., non è fondata.

Nel prospettare tale questione il giudice a quo, come si è in precedenza rilevato, parte dal presupposto che la non indennizzabilità dei miglioramenti si concreterebbe, sia pure in forma indiretta, in un vincolo, in quanto limiterebbe le facoltà di godimento del bene.

Al riguardo si osserva che la nozione di vincolo, come considerata dalla giurisprudenza di questa Corte, consiste essenzialmente nella destinazione a titolo particolare di un bene in vista di una sua determinata utilizzazione ed anche per i vincoli preordinati all'espropriazione ci si è attenuti a tale nozione (v. in particolare la sentenza n. 260 del 1979 con richiamo alla sentenza n. 55 del 1968) ritenendosi, appunto, l'illegittimità costituzionale delle norme che consentivano l'imposizione di vincoli di destinazione senza la previsione di un termine di durata.

Per quel che riguarda la norma denunciata, l'esclusione dei miglioramenti dalla previsione di indennizzo non ha lo scopo di imprimere una destinazione particolare ai fondi inclusi nel

comprensorio del consorzio, altre essendo le disposizioni contenute nello stesso testo normativo che tendono a questo gfine.

Non può perciò condividersi la prospettazione del giudice a quo circa la configurazione di un vincolo, sia pure indiretto, che nascerebbe dalla norma censurata, in quanto essa ha invece le finalità di incidere sulle modalità di determinazione dell'indennità, profilo questo diverso da quello prospettato dall'ordinanza di rimessione.

4. - Fondata invece è la seconda questione sollevata con riferimento all'art. 41 Cost. e che riguarda il termine a partire dal quale i miglioramenti effettuati non possono essere considerati ai fini della determinazione dell'indennizzo.

La norma appare chiaramente ispirata alla ratio, già considerata da varie leggi in materia di espropriazione (art. 43 legge 25 giugno 1865, n. 2359, art. 39 legge 17 agosto 1942, n. 1150) di non computare l'incremento arrecato da opere effettuate al solo scopo di conseguire un indennizzo maggiore.

Questa ratio non può però limitare la libertà di iniziativa economica oltre la misura che ragionevolmente può apparire consentita dalle finalità che si intendono perseguire. Per questa ragione - spettando alla Corte il giudizio di congruità tra mezzi e fini (sent. n. 78 del 1970, n. 20 del 1978, n. 231 del 1985) e valutandosi perciò il bilanciamento dei contrapposti interessi (sent. n. 300 del 1983) - deve essere condivisa la censura circa l'incongruità della disposizione in parola che esclude l'indennizzabilità di miglioramenti compiuti fin dalla data di costituzione del consorzio, anziché da quella di inclusione delle aree nel piano regolatore.

Devesi rilevare, difatti, che lo statuto del consorzio indica l'ambito territoriale del consorzio stesso che è molto più ampio di quello del piano; ciò fa apparire del tutto eventuale la possibilità per i fondi inclusi in tale territorio di una loro attrazione nel piano non ancora formato.

È invece dal momento della pubblicazione di questo, con la possibilità dell'adozione di misure di salvaguardia, che i fondi vengono con precisione individuati e destinati alla successiva espropriazione e quindi, è con riferimento alla data di pubblicazione del piano che si manifesta l'esigenza di prevenire le possibili manovre speculative poste in essere con miglioramenti apportati al solo fine di incrementare la misura dell'indennizzo.

5. - Sotto questo profilo e nei sensi anzidetti, apparre perciò in contrasto con l'art. 41 Cost. la disposizione di cui all'art. 147, ottavo comma, del d.P.R. 30 giugno 1967, n. 1523, che esclude dal calcolo dell'indennizzo i miglioramenti eseguiti dalla data di costituzione del consorzio, anziché da quella di pubblicazione del piano.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

a) Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 147, ottavo comma, d.P.R. 30 giugno 1967, n. 1523 (T.U. delle leggi sul Mezzogiorno), sollevata con riferimento all'art. 42 Cost., con l'ordinanza in epigrafe;

b) Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 147, ottavo comma, d.P.R. 30 giugno 1967, n. 1523 (T.U. delle leggi sul Mezzogiorno), nella parte in cui esclude dal calcolo dell'indennizzo

i miglioramenti eseguiti sul fondo espropriato dalla data di costituzione del consorzio per le aree ed i nuclei di sviluppo industriale, anziché da quella di pubblicazione del piano regolatore del consorzio stesso.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 gennaio 1987.

Il Presidente: LA PERGOLA

Il redattore: CAIANIELLO

Depositata in cancelleria il 22 gennaio 1987.

Il direttore della cancelleria: VITALE

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.