CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **255/1987** (ECLI:IT:COST:1987:255)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **ANDRIOLI** - Redattore: - Relatore: **DELL'ANDRO**
Camera di Consiglio del **20/05/1987**; Decisione del **02/07/1987**
Deposito del **13/07/1987**; Pubblicazione in G. U. **15/07/1987**
Norme impugnate:
Massime: **4407**
Atti decisi:

N. 255

SENTENZA 22 MAGGIO 1987-13 LUGLIO 1987

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 7 ottobre 1969, n. 742 ("Sospensione dei termini processuali nel periodo feriale") promosso con ordinanza emessa il 27 marzo 1985 dalla Corte di Cassazione sul ricorso proposto da Zavattero Matilde contro Comune di Revello iscritta al n. 897 del registro ordinanze 1985 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 17 Prima serie speciale dell'anno 1986;

Udito nella camera di consiglio del 20 maggio 1987 il Giudice relatore Renato Dell'Andro.

Ritenuto in fatto

Con ordinanza emessa il 27 marzo 1985 (Reg. Ord. 897/85) la Corte di Cassazione ha sollevato, in riferimento all'art. 24 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 7 ottobre 1969, n. 742 (Sospensione dei termini processuali nel periodo feriale) nella parte in cui non dispone che la sospensione da esso prevista si applichi anche al termine di cui all'art. 19, comma primo, della legge 22 ottobre 1971, n. 865 ed all'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10.

La suprema Corte premette che, nella specie, l'opposizione alla stima dell'indennità d'espropriazione era stata dichiarata inammissibile perché proposta oltre il termine di trenta giorni di cui ai detti artt. 19 legge n. 865 del 1971 e 14 legge n. 10 del 1977, termine al quale andava attribuito carattere sostanziale e non processuale con conseguente inapplicabilità della sospensione di cui all'art. 1 della legge 7 ottobre 1969, n. 742, che si riferisce invece ai termini aventi essenzialmente ed esclusivamente natura processuale.

Senonché, osserva la Corte di Cassazione, tale termine, se ha senza dubbio natura sostanziale, ha altresì rilevanza processuale in quanto entro la sua scadenza deve essere iniziato il procedimento d'opposizione alla stima. Questa opposizione costituisce l'unico rimedio del quale l'espropriato può avvalersi per conseguire il giusto indennizzo: e pertanto, quando il termine entro il quale essa deve essere proposta coincide in tutto o in parte col periodo feriale, l'espropriato stesso viene a trovarsi pressoché nell'impossibilità pratica di far valere il proprio diritto giurisdizionalmente, in contrasto col principio di cui all'art. 24 Cost. Del resto, conclude il giudice a quo, con la sentenza n. 40 del 1985 questa Corte ha già dichiarato l'illegittimità dell'art. 1 della medesima legge n. 742 del 1969, nella parte in cui non dispone che la sospensione da esso prevista si applichi all'analogo termine di cui all'art. 51, commi primo e secondo, della legge 25 giugno 1965, n. 2339.

L'ordinanza è stata regolarmente comunicata, notificata e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale.

Nessuno si è costituito nel giudizio dinanzi alla Corte né è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri.

Considerato in diritto

1. - L'art. 1 della legge 14 luglio 1965, n. 818 e l'art. 1 della legge 7 ottobre 1969, n. 742, disponendo la sospensione, in periodo feriale, dei termini processuali, hanno indotto dottrina e giurisprudenza a ricercare il criterio della distinzione tra termini "sostanziali" e "processuali". E poiché, come ribadito anche da questa Corte (cfr. sent. n. 130 del 1974) il problema interpretativo in ordine all'inclusione, nell'una o nell'altra categoria, dei termini di volta in volta emersi nelle concrete vicende processuali è di competenza del giudice ordinario, si è assistito ad una singolare fioritura di decisioni giurisprudenziali nettamente diverse e, spesso, contraddittorie. Mentre per i termini processuali in senso stretto (categoria che viene desunta dall'art. 152 c.p.c.) e cioè per i termini che disciplinano gli atti del processo al fine del regolare e corretto esercizio dell'attività giurisdizionale, non si sono registrate divergenze degne di nota, per un genere "intermedio", costituito da termini previsti da leggi sostanziali ma aventi anche "rilevanza processuale" (come s'esprime l'ordinanza di rimessione) o, comunque, "legati al processo", pur non essendovi "formalmente" inseriti (come s'esprime l'ordinanza del 10 gennaio 1972 del giudice conciliatore di La Spezia, che ha dato luogo alla precitata sentenza di questa Corte n. 130 del 1974) si devono porre in rilievo "opposte" decisioni giurisprudenziali. La Corte di Cassazione ha, infatti, negato natura "processuale" ai termini, previsti da leggi

sostanziali, per l'opposizione alla stima in materia d'espropriazione per pubblica utilità (ipotesi sulla quale si discute nel giudizio a quo) per l'azione di disconoscimento di paternità, per l'azione di rescissione per lesione, per l'impugnazione di delibere condominiali o di società, ecc. Talvolta, la stessa Corte di Cassazione ha, invece, riconosciuto natura "processuale" ai termini per esperire l'azione giudiziaria in materia elettorale e tributaria. In netto contrasto con l'orientamento maggioritario della Corte di Cassazione è il Consiglio di Stato, per il quale costituiscono "termini processuali" anche quelli per l'impugnazione dei provvedimenti amministrativi.

2. - È necessario premettere alcune osservazioni senza le quali non si riuscirebbe ad intendere la conclusione della parziale illegittimità dell'art. 1 della legge 7 ottobre 1969, n. 742, che qui ci si accinge ad assumere, in accoglimento della questione sollevata dal giudice conciliatore di La Spezia, in riferimento all'art. 24 Cost.

Per vero, l'art. 152 c.p.c. non offre una nozione generale di "termini processuali", limitandosi a statuire che "I termini per il compimento degli atti del processo sono stabiliti dalla legge". Ma anche se lo stesso articolo offrisse una nozione di termine processuale, partire da quella per individuare il criterio di distinzione tra termini sostanziali e processuali, valida "anche" per l'interpretazione dell'art. 1 della legge n. 742 del 1969, non sembra condividibile: a meno che e fino a quando non si dimostri, per altra via, che "proprio e soltanto" a quel criterio la legge n. 742 del 1969 si è attenuta. Ogni criterio di distinzione non soltanto non può esser assunto come generale ed assoluto, ma è, per sua natura, di volta in volta, legato allo scopo ed alla funzione del "distinguere"; la demarcazione tra "sostanza" (diritto sostanziale) e "procedura" (diritto processuale) è una delle linee più storicamente variabili e più legate alle necessità dei rami e dei singoli settori della ricerca.

Certo, nominalisticamente, accanto ed oltre alle due categorie di termini "sostanziali" e "processuali", se ne possono individuare altre (ad esempio "termini sostanziali a rilevanza anche processuale") come si può affermare l'esistenza di termini processuali "in senso stretto" (formalmente inseriti nel processo e riferiti ad atti processuali, a giudizio già iniziato) e termini processuali "in senso largo" (comunque processualmente rilevanti). Anche per gli atti processuali può profilarsi (ed è stata prospettata) la distinzione tra atti processuali "in senso stretto" (realizzati nel processo) ed "in senso largo" (compiuti fuori del processo e tuttavia produttivi di effetti processuali). Ma, ognun vede la relatività di tale metodo, finché non si sia dimostrata la "non arbitrarietà" delle note assegnate ai concetti (termine processuale, atto processuale ecc.): e tale "non arbitrarietà" è da provarsi attraverso il positivo, ben individuato, scopo legislativo e la funzione che le norme assegnano ai predetti concetti.

3. - L'istituto della sospensione dei termini processuali in periodo feriale nasce dalla necessità d'assicurare un periodo di riposo a favore degli avvocati e procuratori legali. Tale scopo va, tuttavia, perseguito senza ledere interessi "preminenti", nei limiti, cioè, della gerarchia dei beni e valori giuridicamente tutelati; per queste ragioni, come ha sottolineato la sentenza di questa Corte n. 130 del 1974, il legislatore del 1969, come già quello del 1965, non potendo sacrificare allo scopo dell'istituto in discussione "le situazioni che avrebbero più gravemente inciso nella sfera dei termini di diritto sostanziale, ha circoscritto l'istituto ai soli termini processuali", oltre a prevedere le "eccezioni" di cui agli artt. 2 e 3 della legge n. 742 del 1969. L'esigenza di non perseguire "in modo totalitario e incondizionato" lo scopo di concedere agli avvocati e procuratori legali (ed anche alle parti) il necessario riposo feriale ha condotto il legislatore alla "limitazione" qui in discussione e, cioè, alla previsione della sospensione dei soli termini processuali. La categoria "termini processuali" è servita, pertanto, al legislatore per non arrecare pregiudizi, ingiustificati ed "ulteriori", rispetto a quelli "indispensabili" per il raggiungimento del necessario "riposo feriale".

Va a questo punto sottolineato che la situazione di chi deve ricorrere in periodo feriale ad un legale perché rediga un atto processuale (in senso stretto) non è diversa da quella di chi

deve necessariamente (per non far scadere il termine di cui agli artt. 19 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 e 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10) ricorrere ad un legale per predisporre l'atto introduttivo del giudizio di primo grado, che è certamente un atto processuale. E, d'altra parte, poiché l'istituto della sospensione dei termini nel periodo feriale è anche correlato al potenziamento del diritto di azione e di difesa (art. 24 Cost.), limitare arbitrariamente la sospensione ai soli termini che, ad altri fini, sono qualificati processuali (termini processuali "in senso stretto", che presuppongono il giudizio già iniziato) ed escludere, per l'ipotesi che ci occupa, il termine di cui agli artt. 19 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 e 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, che è certamente non meno importante dei termini processuali "puri" e che non incide, in modo rilevante, su situazioni "preminenti" rispetto agli scopi dell'istituto della sospensione feriale dei termini, equivale a violare l'art. 24 Cost. Ed, in proposito, non possono distinzioni "formali", costruite per altri fini, superare, giustificandola, tale violazione.

Si ricordi, poi, che ricorrere, ai fini di predisporre l'atto introduttivo del giudizio, al difensore tecnico è obbligatorio: ed è quasi superfluo aggiungere che, ammessa, in generale, la sospensione dei termini in periodo feriale e negata la medesima per l'opposizione alla stima dell'indennità di espropriazione per pubblica utilità, una volta consentite, in generale, agli avvocati e procuratori le ferie, oltremodo difficile sarebbe, per l'espropriato (ove, ad esempio, il termine di cui ai precitati articoli 19 della legge n. 865 del 1971 e 14 della legge n. 10 del 1977 iniziasse o scadesse in periodo feriale o dannatamente coincidesse interamente con lo stesso periodo) esercitare il suo diritto di azione con idonea assistenza tecnica. Non solo sarebbe, in tal caso, violato l'art. 24 Cost. ma, poiché il diritto d'opposizione alla stima dell'indennità non può che essere, come di regola, correlato ad un'azione giudiziaria idonea a garantirlo, rendere impossibile od oltremodo difficoltoso l'esercizio della stessa azione (attraverso l'esclusione dalla sospensione feriale del termine in discussione, peraltro breve) equivale a vanificare anche il diritto all'opposizione.

Ed a questo proposito non va dimenticato che il termine di trenta giorni, ex art. 19 della legge n. 865 del 1971, inizia a decorrere dal compimento di atti proprii dell'espropriante; questi, pertanto, ben potrebbe abilmente far cominciare a decorrere lo stesso termine dall'inizio del periodo feriale (di quarantacinque giorni) con il conseguente aggravamento delle difficoltà dell'espropriato di proporre tempestiva opposizione. Si badi: la sospensione dei termini processuali in periodo feriale è già ammessa, salve alcune "eccezioni", in generale, per tutti i processi innanzi alle magistrature ordinarie ed amministrative. Esaminando l'esclusione dalla sospensione dei termini (nell'ipotesi d'opposizione alla stima dell'indennità d'espropriazione per pubblica utilità) nel quadro dell'intero sistema positivamente vigente, ci s'accorge che la predetta esclusione, non incidendo negativamente in situazioni, beni o valori "preminenti", non rientra nelle "ragioni" per le quali il legislatore del 1969 ha limitato la sospensione ai soli termini "processuali", escludendola per i "sostanziali". E se anche i termini di cui qui si discute siano qualificati "sostanziali" (si qualifichino "anche" come processuali o meno, non importa) essi non potrebbero non rientrare nelle "ragioni" per le quali è stata istituita la sospensione feriale ex art. 1 della legge n. 742 del 1969 e, pertanto, anche ad essi deve applicarsi lo stesso articolo.

4. - Ed a conferma dell'illegittimità della disposizione impugnata, vale anche considerare quest'ultima alla luce dell'intero sistema dell'istituto dell'espropriazione per pubblica utilità. Già l'enorme diversità dei termini accordati alle due parti è, per sé, motivo di grave disparità di trattamento delle medesime: ma, ove si ricordi che, nella dialettica delle posizioni giuridiche sostanziali, l'espropriando ha un unico mezzo di compensazione dell'atto espropriativo, la determinazione progressiva dell'indennità, l'ordinamento non può che agevolare al massimo, l'effettiva realizzazione dell'opposizione alla stima; il non estendere la sospensione feriale del termine (particolarmente breve, concesso all'espropriato) per proporre l'opposizione in esame, non solo non agevola ma frappone ulteriori ostacoli alla realizzazione di un'impugnazione che, se non può, da sola, sollevare l'espropriando dalla posizione di disfavore nella quale versa, almeno serve a ridurre il danno che gli si arreca.

E non si obietti che, alla base dell'azione dell'espropriante, vi sono interessi generali, pubblici, giacché ciò costituisce, certo, il fondamento dell'istituto dell'espropriazione per pubblica utilità ma non può valere come motivo per ulteriormente aggravare la condizione dell'espropriato.

A meno che non si sostenga che, essendo il diritto d'azione possibilità "astratta" di sollecitare l'esercizio della giurisdizione, indipendentemente dall'esito della lite, rendere impossibile od oltremodo difficoltoso l'esercizio di tale diritto (mediante l'esclusione dalla sospensione feriale del termine per iniziare l'azione d'opposizione qui in esame) e, conseguentemente, contribuire ad agevolare la decadenza per inutile decorso del predetto termine, non intacchi in nulla il diritto d'azione, estinguendosi con la decadenza il diritto soggettivo e non il diritto d'azione; ed a meno che non si concluda, cioè, nel senso che quest'ultimo si può sempre esercitare, anche se l'esito della lite, nella prospettata ipotesi, sarà sfavorevole all'attore. Tale assunto, tuttavia, non può, ovviamente, in alcun modo essere condiviso.

Ed è, infine, quasi superfluo aggiungere che l'estensione della sospensione feriale al termine per l'opposizione alla stima dell'indennità, in sede d'espropriazione per pubblica utilità, non incide negativamente sulla "certezza del diritto": rendere costituzionalmente legittima una disciplina non solo non può "offendere" la "certezza del diritto" ma equivale a rendere "certa" ed "effettiva" la Costituzione repubblicana.

5. - Si può, dunque, anche continuare a sostenere che, non essendo iniziato un procedimento, il termine di cui agli artt. 19 della legge n. 865 del 1971 e 14 della legge n. 10 del 1977 non è processuale "in senso puro" od "in senso stretto" ma nessuno può (dopo aver sottolineato l'affinità "sostanziale" del predetto termine con quelli generalmente disposti per le impugnazioni e dopo aver ribadito l'unità "sostanziale" dell'intero iter realizzativo dell'espropriazione per pubblica utilità) disconoscere che violato sarebbe l'art. 24 Cost. ove non fosse ammessa la sospensione feriale del termine per l'opposizione alla stima dell'indennità, con ulteriore, grave pregiudizio per l'espropriando, nei confronti di chi, invece, di un'impugnazione analoga potrebbe godere per la sola ragione del riferimento dei termini da rispettare ad un atto processuale "in senso puro".

6. - Quanto sopra osservato prepara ad intendere appieno l'importanza e la portata innovativa (peraltro già posta in luce dai commenti della dottrina) della sentenza di questa Corte del 13 febbraio 1985, n. 40. La predetta sentenza, superata la tesi secondo la quale i termini sono, alternativamente, sostanziali "o" processuali; non intendendo, peraltro, nominalisticamente introdurre la sottocategoria "intermedia" dei termini "sostanziali a rilevanza processuale", riconosce al termine di trenta giorni, di cui all'art. 51 della legge n. 2359 del 1865, natura ad un tempo sostanziale e processuale. E così motiva: "l'opposizione avanti il giudice competente è l'unico rimedio posto a disposizione dell'espropriato per conseguire il giusto indennizzo, nel quale l'art. 42 Cost. ravvisa l'indefettibile bilanciamento dell'espropriazione della proprietà privata per interesse generale... Si attenterebbe al diritto di agire in giudizio per la tutela delle proprie pretese con escludere dall'area di applicazione dell'art. 1 (della legge n. 742 del 1969) l'opposizione dell'espropriato alla stima".

La Corte, per le ragioni espresse in precedenza, non ha che da ribadire quanto deciso dall'ora riportata sentenza. La stessa Corte deve, pertanto, dichiarare l'illegittimità dell'art. 1 della legge 742 del 1969, nella parte in cui non contempla il termine di cui agli artt. 19, primo comma, della legge 22 ottobre 1971, n. 865 e 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10.

La dichiarazione di parziale illegittimità dell'art. 1 della legge n. 742 del 1969 è la sola conclusione da assumere, tenuto conto del fatto che il giudice a quo (unico competente a risolvere il problema dell'interpretazione da dare all'articolo ora citato, in relazione alla specifica ipotesi dell'opposizione alla stima dell'indennità d'espropriazione per pubblica utilità)

è dell'avviso che l'art. 1 della legge 7 ottobre 1969, n. 742, prevedendo la sospensione feriale dei termini "aventi essenzialmente ed esclusivamente natura processuale" non sia, interpretativamente, da ritenere applicabile al termine fissato dall'art. 19, comma primo, della legge 22 ottobre 1971, n. 865, nel testo sostituito dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 ritenuto di carattere sostanziale. Il giudice a quo ha, così, aderito all'interpretazione "maggioritaria" della Corte di Cassazione, respingendo l'interpretazione dell'art. 1 della legge n. 742 del 1969 accolta dal Consiglio di Stato.

D'altronde la parziale dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'articolo da ultimo citato, per non aver fatto riferimento a fattispecie disciplinate da leggi "successive", è l'unica, necessitata soluzione della controversia, tenuto, appunto, conto del rifiuto, da parte del giudice a quo, dell'interpretazione estensivo-evolutiva della norma impugnata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 7 ottobre 1969, n. 742 ("Sospensione dei termini processuali in periodo feriale") nella parte in cui non dispone che la sospensione ivi prevista si applichi anche al termine di cui all'art. 19, comma primo, della legge 22 ottobre 1971, n. 865 ("Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sull'espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata") nel testo sostituito dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 ("Norme per la edificabilità dei suoli").

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 1987.

Il Presidente: ANDRIOLI

Il Redattore: DELL'ANDRO

Depositata in cancelleria il 13 luglio 1987.

Il cancelliere: MINELLI

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.