CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **530/1988** (ECLI:IT:COST:1988:530)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **GALLO E.**
Udienza Pubblica del **09/03/1988**; Decisione del **10/05/1988**
Deposito del **12/05/1988**; Pubblicazione in G. U. **18/05/1988**
Norme impugnate:
Massime: **9236 9241 9243**
Atti decisi:

N. 530

SENTENZA 10-12 MAGGIO 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: 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 Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 12, primo comma, secondo periodo, e 13, secondo comma, della legge della Provincia di Bolzano 20 agosto 1972, n. 15 (Legge di riforma dell'edilizia abitativa), come sostituito dall'art. 5 della legge della Provincia di Bolzano 22 maggio 1978, n. 23 (Modifiche alla legge provinciale 20 agosto 1972, n. 15) promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 22 dicembre 1982 dalla Corte di Cassazione sul ricorso proposto dal Comune di Malles contro Schopf Josef ed altra, iscritta al n. 438 del registro ordinanze 1983 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 301 dell'anno 1983;

2) ordinanza emessa il 29 aprile 1983 dalla Corte di Cassazione sul ricorso proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano contro Mayrl Barbara, iscritta al n. 915 del registro ordinanze 1983 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 81 dell'anno 1984;

3) ordinanza emessa il 29 aprile 1983 dalla Corte di Cassazione sui ricorsi riuniti proposti dalla Provincia autonoma di Bolzano ed altro contro Thane Anton ed altri e da Riedl Karl ed altri contro la Provincia autonoma di Bolzano ed altro, iscritta al n. 1045 del registro ordinanze 1983 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 88 dell'anno 1984;

4) ordinanza emessa il 18 marzo 1986 dalla Corte d'Appello di Trento nei procedimenti civili riuniti vertenti tra Wachtler Karl ed altro contro il Comune di San Candido ed altra, iscritta al n. 518 del registro ordinanze 1986 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 1986;

Visti gli atti di costituzione della Provincia di Bolzano;

Udito nell'udienza pubblica del 9 marzo 1988 il Giudice relatore Ettore Gallo;

Uditi gli avvocati Mario Barbato e Sergio Panunzio per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

1. - La Corte di Cassazione con tre ordinanze, di cui una datata 22 dicembre 1982 e due datate 29 aprile 1983, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma primo, secondo periodo, della legge provinciale di Bolzano 20 agosto 1972, n. 15 (come sostituito dall'art. 5 della l. prov. Bolzano 22 maggio 1978, n. 23) in riferimento agli artt. 24 e 42 della Costituzione.

Premesso che la Corte d'Appello di Trento aveva determinato le indennità di espropriazione di alcuni fondi in relazione al valore venale dei beni e non ai parametri valutativi (cd."tabelle", predisposte semestralmente da una Commissione) contenuti nella norma denunziata, la Corte di Cassazione osserva che, secondo la propria costante giurisprudenza (sent. n. 1158 del 1980), è certo il valore vincolante delle tabelle in questione, con la conseguenza che andrebbe disattesa la contraria tesi, secondo cui le cd. "tabelle" vincolerebbero unicamente l'organo amministrativo preposto alla determinazione della indennità, ma non anche il giudice ordinario, che sarebbe libero di quantificare l'indennità con riferimento al valore di mercato del bene.

Senonché la stessa Corte di Cassazione fa presente che, così interpetrata, il dubbio di costituzionalità della legge in esame si pone in relazione agli articoli 24 e 42 Cost. Infatti, l'art. 12 della legge impugnata a'ncora la determinazione giudiziale dell'indennità ai valori minimi e massimi precostituiti dalla Commissione a tal fine istituita. Per tal modo, però, se tale disciplina non esclude in via generale la tutela dei diritti contro gli atti della Pubblica Amministrazione (art. 113 Cost.) in quanto il cittadino può agire in giudizio per far accertare se, nella determinazione amministrativa dell'indennità, quei minimi e massimi siano stati osservati essa, però, può risolversi in una limitazione del diritto di difesa in relazione al diritto sostanziale a ottenere una indennità che costituisca un serio ristoro: e ciò con riferimento al valore dei beni, sia per quanto riguarda le loro reali caratteristiche, sia in relazione alla loro reale destinazione economica.

2. - Le ordinanze sono state regolarmente notificate, comunicate e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale. Dinanzi alla Corte Costituzionale si è costituita la Provincia di Bolzano, rappresentata e difesa dall'avv. Mario Barbato, per chiedere che la questione venga dichiarata

irrilevante o infondata.

Circa la prima richiesta, la difesa della provincia osserva che, ancorando la legge provinciale la stima delle aree al valore agricolo delle stesse, si sarebbe dovuto dimostrare che le aree in questione non avevano tale destinazione; circa la seconda, la difesa stessa sostiene la disapplicabilità da parte del giudice ordinario delle tabelle elaborate dalla Commissione.

3. - Essendo state le questioni fissate per la Camera di Consiglio del 30 ottobre 1984, la difesa della provincia presentava memoria in cui segnalava che la sentenza di questa Corte n. 231 del 1984, nel frattempo intervenuta, confermerebbe la validità del meccanismo predisposto dalla provincia per la stima delle aree a destinazione agricola.

Le cause venivano, perciò, rinviate a nuovo ruolo e rifissate per l'odierna udienza.

4. - La Corte d'Appello di Trento, con ordinanza 18 marzo 1986, sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma secondo, della legge prov. di Bolzano 20 agosto 1972, n. 15, (e successive modificazioni) per contrasto con gli artt. 3 e 42 della Costituzione.

Il giudice a quo, adito in opposizione alla stima dell'indennità dovuta agli affittuari di un terreno espropriato, riteneva non manifestamente infondato il contrasto tra la norma denunziata e gli invocati principi costituzionali, osservando che, a seguito della sentenza n. 231 del 1984 di questa Corte, il sistema di indennizzo al coltivatore, ancorato al valore agricolo del bene, prescinderebbe dalle sue reali caratteristiche e soprattutto dall'attitudine edificatoria dei terreni.

Peraltro, sempre secondo l'ordinanza, se si dovesse liquidare al coltivatore non proprietario un indennizzo ragguagliato al valore edificatorio dell'area ablata con gli stessi coefficienti di maggiorazione previsti dal comma secondo del citato art. 13, l'espropriante rimarrebbe assoggettato in molti casi ad un pagamento di gran lunga superiore all'effettivo valore del terreno. Infatti, l'indennizzo si moltiplica fino ad un massimo di 2,5 o 3 rispetto a quello dovuto al proprietario, a seconda della ubicazione dell'azienda agricola e della data iniziale del contratto agrario.

Da ciò deriverebbe la non manifesta infondatezza della questione di legittimità, stante il contrasto con gli artt. 3 e 42 della Costituzione.

Con l'art. 3 perché l'espropriante pagherebbe il giusto prezzo del terreno se il proprietario lo coltiva direttamente, mentre dovrebbe pagare un prezzo di gran lunga superiore se il medesimo terreno è coltivato da un terzo in forza di un contratto agrario. Nella seconda ipotesi, l'espropriante si troverebbe esposto ad una disparità di trattamento, non giustificata da un corrispondente vantaggio, e nonostante che la situazione oggettiva sia caratterizzata da elementi omogenei relativamente alle qualità dell'area ablata.

Ma il secondo comma del citato art. 13 sembrerebbe confliggere anche con l'art. 42 della Costituzione, essendo inammissibile che la indennità di esproprio a carico dell'espropriante superi il valore venale del bene per una situazione estranea al suo intrinseco pregio.

Sarebbe da escludere, infine, che il proprietario espropriato abbia l'onere di soddisfare il diritto del coltivatore del fondo, poiché tale soluzione, per un verso, sarebbe incompatibile con il sistema introdotto dall'art. 17 della legge statale n. 865/1975, ripreso dal legislatore provinciale, e, per altro verso, condurrebbe ad un iniquo azzeramento o sensibile riduzione del serio ristoro a favore di uno dei soggetti del procedimento espropriativo.

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

Dinanzi alla Corte Costituzionale si è costituita la provincia di Bolzano che è parte nel giudizio a quo.

Muovendo dalla premessa che la Corte d'Appello abbia denunziato la legge provinciale nella parte in cui, a seguito della sentenza n. 231 del 1984, l'indennità dovuta al coltivatore dovrebbe essere ragguagliata al valore edificatorio del bene, se si tratta di un bene avente tale attitudine, la difesa rileva l'erroneità di tale impostazione.

Infatti la decisione n. 231/1984 sarebbe una sentenza di "accoglimento parziale", che si limita a decretare la non conformità alla Costituzione delle sole disposizioni relative alla triade: proprietario-atto ablativo-indennità.

Le stesse norme, peraltro, conserverebbero piena validità in relazione a situazioni diverse.

In tale contesto sono idonee a determinare il calcolo sia per l'indennizzo di aree espropriate prive di vocazione edificatoria, sia per quello spettante all'affittuario terzo coltivatore.

In quest'ultima situazione, in particolare, il criterio del valore agricolo non può in nessun caso ritenersi lesivo dei principi costituzionali invocati. Detto criterio, infatti, può essere correttamente utilizzato in questa sede, attesa la particolare natura del "ristoro" dovuto all'affittuario coltivatore, essendo del tutto irrilevante per questi l'aspetto della vocazione edificatoria del bene espropriato.

6. - Nella memoria successivamente presentata, la Provincia insiste per l'infondatezza della questione ribadendo le argomentazioni già esposte.

Aggiunge che deve essere mantenuto fermo il criterio che l'indennizzo spettante all'affittuario coltivatore diretto, vada posto in detrazione a quello spettante al proprietario anche nei casi in cui quest'ultimo sia stato stimato in base alla potenzialità edificatoria del bene.

In breve, l'ente espropriante dovrà procedere a due differenti metodi di calcolo per determinare l'indennità spettante ai diversi soggetti: quella a favore del proprietario va compiuta sulla base del valore edificabile del bene; quella a favore del coltivatore secondo il meccanismo previsto dagli artt. 12 e 13 l. prov.le n. 15/1972. In tal modo quest'ultimo indennizzo può tranquillamente continuare ad essere posto in detrazione a quello a favore del proprietario al quale, dopo la dichiarazione di incostituzionalità della norma (sentenza n. 231/1984), spetta in ogni caso un'indennità certamente superiore a quella originariamente prevista.

Considerato in diritto

1. - Le tre ordinanze della Corte di Cassazione sollevano la stessa questione, avente per oggetto l'art. 12, primo comma, secondo periodo, della legge della Provincia di Bolzano 20 agosto 1972, n. 15 riferita agli stessi parametri costituzionali, e i giudizi possono, pertanto, essere riuniti per essere decisi con unica sentenza.

2. - La questione sollevata dalle predette ordinanze è fondata. In esse si ricorda, infatti, che, con giurisprudenza costante e ormai consolidata, la Corte di Cassazione ha sempre attribuito valore vincolante, anche per il giudice, ai parametri valutativi (cosidette "tabelle"), predisposti semestralmente dalla Commissione provinciale ai fini della determinazione

dell'indennità di espropriazione dei fondi situati nella Provincia di Bolzano. Ebbene, se così è, non può non riconoscersi - come le ordinanze prospettano - che da quel carattere vincolante può effettivamente derivare pregiudizio ai principi di cui agli artt. 24 e 42 Cost.

Il giudice, infatti, se costretto a non discostarsi dai parametri fissati dall'organo della pubblica amministrazione, ove questi non corrispondano a quel concetto di "serio ristoro" elaborato dalla giurisprudenza di questa Corte, sarebbe impossibilitato a ripristinare la legittimità di quei valori, lasciando così senza riparo l'offesa al principio di cui al terzo comma dell'art. 42 Cost.

D'altra parte, anche il diritto di difesa resterebbe compromesso da siffatta situazione, in quanto il cittadino sarebbe ammesso solo parzialmente a tutelare in giudizio il proprio diritto sostanziale, e cioè soltanto nei limiti in cui i parametri stessi sieno stati male applicati alla specie. Ma un tale limite non è nell'art. 24 Cost., ed è anzi espressamente escluso dall'art. 113 Cost.

Del resto, la stessa Provincia di Bolzano ha riconosciuto nelle sue scritture la disapplicabilità, da parte del giudice ordinario, delle tabelle elaborate dalla Commissione. Né può interferire su tale giudizio la sentenza di questa Corte 13 luglio 1984 n. 231, sopravvenuta alle ordinanze de quibus, in quanto la pronunziata declaratoria d'illegittimità costituzionale dell'art. 12, primo comma, oggetto dell'attuale impugnazione, si riferiva esclusivamente - come chiaramente appare dal dispositivo - "al regime dell'indennità d'esproprio previsto per le aree comprese nel centro edificato, o altrimenti provviste...dell'attitudine edificatoria", ampliando principi peraltro già enunciati nella sentenza di questa Corte 30 gennaio 1980, n. 5 che alla rimettente era ben nota.

Nella specie, infatti, le ordinanze di rimessione si riferiscono, invece, a terreni agricoli senza attitudine edificatoria: e proprio per questo la questione è stata sollevata, nonostante i principi affermati dalla sentenza di questa Corte per ultimo citata.

Semmai deve dirsi che non è ben chiaro perché mai l'impugnazione sia riferita al secondo periodo del primo comma dell'art. 12, se per secondo periodo s'intende ciò che segue alla punteggiatura (punto) che conclude il primo periodo. Proprio il secondo periodo, infatti, è quello particolarmente colpito dalla sent. n. 231 del 1984. Forse più che al periodo ci si voleva riferire all'inciso, sta di fatto che tutta la motivazione è intesa a rimuovere il valore vincolante delle tabelle, per l'espropriazione di area quale terreno agricolo, e non sembra potersi dubitare che il disposto normativo che le concerne è quello che fa riferimento al "giudizio dell'ufficio tecnico provinciale", contenuto nel primo periodo.

In tal senso, perciò, deve intendersi rettificato l'evidente errore materiale, tenuto conto del preciso indirizzo della non equivoca motivazione delle ordinanze.

3. - Ben diversa, invece, è la questione sollevata dalla Corte d'Appello di Trento in ordine al successivo art. 13 della stessa legge provinciale di Bolzano, in riferimento agli artt. 3 e 42 Cost.

Quella Corte era chiamata a decidere l'indennità da corrispondere, sia ai proprietari che agli affittuari, per l'esproprio di un'azienda agricola, sita in zona destinata all'edilizia abitativa agevolata del Comune di S. Candido.

La Corte d'Appello ha potuto determinare agevolmente l'indennità dovuta ai proprietari perché, dopo la dichiarata illegittimità costituzionale degli artt. 12, primo comma, 13, primo comma e 15, terzo comma, della legge prov. di Bolzano 20 agosto 1972 n. 15 (v. sent. Corte Cost. 13 luglio 1984 n. 231), afferma di aver potuto applicare il regime indennitario previsto dalla legislazione regionale del T.A.A., in virtù della competenza primaria in materia di

esproprio ad essa riservata dallo Statuto.

La legislazione regionale, però, - secondo quanto sostiene la stessa ordinanza - non ha previsto alcuna forma d'indennizzo per fittavolo, colono o mezzadro che, trovandosi a coltivare il fondo, sieno costretti a lasciarlo a causa dell'esproprio: salvo l'ipotesi (che non è della specie) dei miglioramenti, che il proprietario stesso è tenuto ad indennizzare (nei limiti dell'indennizzo a sua volta percepito) ai sensi dell'art. 35 l. reg. 17 maggio 1956 n. 7.

Ne consegue che per l'indennizzo agli affittuari non resterebbe che applicare il secondo comma dell'art. 12 della l. provinciale di Bolzano impugnata. Senonché, secondo i rilievi della Corte d'Appello, il predetto comma calcola l'indennizzo dovuto all'affittuario sulla base di un decimo dell'indennità di espropriazione (moltiplicata per gli anni di effettiva coltivazione del terreno) dovuta al proprietario, ai sensi di quel primo comma dell'art. 12 della legge che la Corte Costituzionale ha, però, dichiarato illegittimo. Il secondo comma dell'art. 13 sarebbe, pertanto, rimasto privo di un razionale coordinamento con il criterio impostato sul valore effettivo dell'area espropriata, esponendo l'espropriante al rischio di dover pagare un prezzo di gran lunga superiore al valore venale del bene, qualora fosse costretto a liquidare anche al fittavolo un'indennità pari a quella da corrispondere al proprietario di un'area con attitudine edificatoria. E ciò in violazione sia dell'art. 42 Cost., perché l'indennizzo verrebbe a superare i limiti di "serio ristoro", sia dell'art. 3, perché verrebbe a verificarsi un irrazionale divario rispetto all'ipotesi in cui l'area sia coltivata direttamente dal proprietario; e ciò nonostante che la situazione oggettiva dell'area sia sempre la stessa.

4. - Ritiene tuttavia la Corte che la questione così proposta trovi già soluzione nella ricordata sentenza n. 231 del 1984. Questa decisione, infatti, ancorando le determinazioni del legislatore in materia di indennizzo al dato del reale valore del bene ha coerentemente chiarito, in motivazione ed in dispositivo, che la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 12 e 13 della legge provinciale non si riferisce ai criteri in essi contenuti, quando l'area da espropriare abbia destinazione agricola.

In tal modo, nell'ipotesi (che ricorre nella specie) di area a destinazione edificatoria su cui insiste un'azienda agricola, il valore reale su cui commisurare l'indennizzo comprenderà la consistenza di quest'ultima. Tale consistenza, stante il permanente vigore dei criteri già detti, andrà calcolata in base ai parametri di maggiorazione del valore agricolo (idealmente considerato) contenuti negli artt.12 e 13, con la conseguenza di corrispondere al coltivatore diverso dal proprietario quella parte di indennità prevista dal secondo comma dell'art. 13, in detrazione della maggiorazione stessa.

Così operando non si lede l'art. 42 della Costituzione, giacché l'indennizzo, fondato sul valore effettivo dell'area, non supera il serio ristoro previsto dal principio invocato né si viola il principio di eguaglianza, posto che la maggiorazione in parola va corrisposta anche nel caso di proprietario coltivatore diretto.

5. - Resta, infine, il punto concernente l'imputazione dell'onere di soddisfare il diritto del coltivatore del fondo.

Secondo l'ordinanza sarebbe escluso che sul proprietario espropriato possa ricadere quell'onere, perché porterebbe all'azzeramen to del "serio ristoro" dominicale, determinando un'ulteriore incompatibilità costituzionale sia ex art. 3 che ex art. 42 Cost.

Ma siffatto rilievo trova evidentemente fondamento nell'opinione del Giudice rimettente, più sopra lumeggiata, secondo cui anche all'affittuario dovrebbe spettare un indennizzo in relazione all'attitudine edificatoria del fondo da lui coltivato.

Una volta, però, esclusa quella tesi, e ridotta l'indennità dell'affittuario al criterio del valore

agricolo, quella preoccupazione non ha più ragion di essere, e dovrà darsi applicazione al secondo comma dell'art. 13 della legge che prevede la corresponsione dell' indennizzo all'affittuario in detrazione a quello spettante al proprietario.

Per tal modo l'espropriante pagherà un solo indennizzo ed ogni dubbio di costituzionalità resterà escluso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, primo comma, della legge provinciale di Bolzano 20 agosto 1972 n. 15 (Legge di riforma dell'edilizia abitativa), così come sostituito dall'art. 5 della l.prov. Bolzano 22 maggio 1978 n. 23 nella parte in cui, limitatamente all'indennità d'esproprio da attribuirsi ai terreni agricoli senza attitudine edificatoria, si richiama al giusto prezzo, determinato in modo vincolante dall'ufficio tecnico provinciale, sulla base dei parametri fissati dalla Commissione provinciale.

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, secondo comma, della legge provinciale di Bolzano 20 agosto 1972, n. 15 (come sostituito dall'art. 5 della l.prov. di Bolzano 22 maggio 1978 n. 23) sollevata dalla Corte d'Appello di Trento, con ordinanza 18 marzo 1986 (n. 518/86 reg.ord) in riferimento agli artt. 3 e 42 Cost.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 maggio 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: GALLO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 12 maggio 1988.

Il direttore della cancelleria: 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.