CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **767/1988** (ECLI:IT:COST:1988:767)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **PESCATORE**
Udienza Pubblica del **10/05/1988**; Decisione del **22/06/1988**
Deposito del **07/07/1988**; Pubblicazione in G. U. **13/07/1988**
Norme impugnate:
Massime: **12901 12902 12903**
Atti decisi:

N. 767

SENTENZA 22 GIUGNO-7 LUGLIO 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 dell'art. 14, primo comma, della legge della Provincia di Bolzano 20 agosto 1972, n. 15 ("Legge di riforma dell'edilizia abitativa"), nel testo risultante dalle modifiche apportate con gli artt. 8 della legge provinciale 6 maggio 1976, n. 10 ("Snellimento procedure riforma edilizia abitativa") e 8 della legge provinciale 22 maggio 1978, n. 23 ("Modifiche alla legge provinciale 20 agosto 1972, n. 15, e successive modifiche, sulla riforma dell'edilizia abitativa ed all'ordinamento urbanistico provinciale"), promossi con n. 2 ordinanze emesse il 24 gennaio 1985 dalla Corte di Cassazione sui ricorsi proposti dalla Provincia di Bolzano contro Beneficio Dartha, dalla Provincia di Bolzano contro Alber Josef ed altro e dal Comune di Silandro contro Alber Josef, iscritte ai nn. 424 e 425 del registro

ordinanze 1985 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 202- bis dell'anno 1985;

Visti gli atti di costituzione della Provincia di Bolzano e di Alber Josef;

Udito nell'udienza pubblica del 10 maggio 1988 il Giudice relatore Gabriele Pescatore;

Udito l'avv. Mario Barbato per la Provincia di Bolzano.

Ritenuto in fatto

1. - La Corte di Cassazione - davanti la quale erano state impugnate due sentenze della Corte d'appello di Trento, emesse in giudizi di opposizione avverso la determinazione di indennità di espropriazione, disposta ai sensi della l. prov. Bolzano 20 agosto 1972, n. 15 - con due ordinanze in data 24 gennaio 1985 (nn. 424 e 425 r.o. del 1985), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma primo, della l. prov. Bolzano n. 15 del 1987 cit. (nel testo modificato dagli artt. 8 della l. prov. Bolzano 6 maggio 1976, n. 10 e della l. prov. Bolzano 22 maggio 1978, n. 23), nella parte in cui prevede la competenza della Corte d'appello di Trento a conoscere dei giudizi di opposizione alla stima avverso la determinazione dell'indennità di espropriazione stabilita ai sensi di detta legge e determina i soggetti ai quali deve essere notificato l'atto di citazione.

Secondo le ordinanze di rimessione, con tale disposizione la Provincia ha legiferato "in materia di ordinamento processuale e giudiziario", violando l'art. 108 della Costituzione, che ha stabilito al riguardo una riserva di legge che la Corte costituzionale ha ritenuto riferibile alla sola legge statale. Inoltre, la riserva allo Stato della disciplina processuale costituirebbe uno di quei princìpi dell'ordinamento dello Stato che si pongono come limiti alla potestà legislativa delle regioni, anche a statuto speciale e la sua violazione porrebbe la norma impugnata in contrasto anche con gli artt. 116 e 117 Cost. e con gli artt. 4, 8 e 9 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (T.U. delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale del Trentino-Alto Adige).

La legge impugnata avrebbe legiferato in materia riservata allo Stato sia nel determinare l'organo giudiziario competente a conoscere dell'opposizione alla stima, sia nell'individuare i soggetti ai quali spetta la legittimazione passiva nel relativo giudizio.

Si sottolinea al riguardo che la determinazione dell'organo giudiziario, competente per territorio, è avvenuta in conformità di quanto previsto da alcune norme di legge statale in materia espropriativa, in deroga alla disciplina generale (l. 22 ottobre 1971, n. 865).

Per quanto concerne, invece, la notificazione del giudizio di opposizione, i destinatari di essa sono stati individuati in soggetti diversi da quelli determinati dalla legislazione statale.

La normativa concernente il giudice competente e i soggetti legittimati alla notificazione sta a fondamento della decisione sull'ammissibilità del ricorso in Cassazione della provincia di Bolzano. Donde la rilevanza delle dedotte questioni di legittimità costituzionale.

2. - Davanti questa Corte si è costituita la Provincia autonoma di Bolzano chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

Secondo quanto esposto nelle note depositate, la disposizione impuganta, nella parte in cui individua la Corte d'appello competente a conoscere delle cause di opposizione alla stima, sarebbe meramente riproduttiva della legislazione statale in materia di espopriazioni dirette a

reperire aree per l'edilizia residenziale pubblica. Pertanto, non avendo essa innovato rispetto a tale legislazione, la declaratoria d'illegittimità costituzionale sarebbe irrilevante, risolvendosi in una mera affermazione di principio. Quanto alla determinazione, contenuta nella norma impugnata, dei soggetti destinatari della notifica nel giudizio di opposizione - con l'inclusione della Provincia di Bolzano - essa non atterrebbe alla materia processuale, poiché l'individuazione di tali soggetti si riflette su posizioni sostanziali. Al riguardo si sottolinea l'interesse della Provincia ad essere parte nei giudizi di opposizione alla stima, in quanto (art. 32 l. prov. Bolzano n. 15 del 1972) essa eroga prestiti e contributi a fondo perduto per l'acquisizione delle aree per l'edilizia agevolata, per l'intero ammontare delle indennità, cosicché è proprio essa (e non l'espropriante) maggiormente interessata all'opposizione.

In tale particolare posizione della Provincia di Bolzano - che la differenzia dagli altri organi che normalmente dispongono le espropriazioni - risiederebbe la ratio della norma impugnata che, non attenendo alla materia processuale, sarebbe legittima.

Con ulteriore memoria, la Provincia ribadisce la quasi totale coincidenza della normativa regionale con quella statale, anche nella finalità. Tale coincidenza concerne pure il giudice competente in materia di opposizione alla stima e la notifica del relativo giudizio. Donde l'irrilevanza delle dedotte questioni di costituzionalità. Si sottolinea che la legge regionale del Trentino-Alto Adige n. 7 del 1956, che disciplina le espropriazioni in generale, all'articolo 34 prevede la necessità della notifica al presidente della Giunta ed all'espropriante. Di qui ulteriore motivo di irrilevanza della questione.

Si è costituita pure una delle parti private, ma fuori termine.

Considerato in diritto

3. - I giudizi possono riunirsi per l'identità delle questioni che ne sono oggetto e decidersi con unica sentenza.

4. - La questione di costituzionalità sottoposta alla Corte consiste nello stabilire se l'art. 14, primo comma, della l. prov. Bolzano 20 agosto 1972, n. 15 (nel testo modificato dagli artt. 8 della l. prov. Bolzano 6 maggio 1976, n. 10 e della l. prov. Bolzano 22 maggio 1978, n. 23) - nella parte in cui stabilisce la competenza per territorio della Corte d'appello a conoscere dei giudizi di opposizione alla stima avverso la determinazione dell'indennità di espropriazione, ai sensi di detta legge, e determina i soggetti ai quali deve essere notificato l'atto di citazione - contrasti con gli artt. 108, 116 e 117 Cost. e con gli artt. 4, 8 e 9 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (T.U. delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

L'art. 14, primo comma, della l. prov. Bolzano n. 15 del 1972 su richiamata, dispone che l'opposizione alla stima può essere proposta davanti alla Corte d'appello competente per territorio, con atto di citazione notificato all'espropriante; l'art. 8 della successiva l. prov. del 1976, n. 10, ha modificato tale disposizione, statuendo che l'opposizione deve essere proposta davanti alla Corte d'appello, ma sostituendo l'espropriante, che era il soggetto destinatario della notifica della citazione, con la provincia. Di poi, l'art. 8 della l. prov. n. 23 del 1978 ha ulteriormente modificato la disposizione, prevedendo che l'atto di citazione deve essere notificato "all'espropriante ed alla provincia".

5. - Il giudice rimettente considera che la normativa anzidetta della provincia di Bolzano si riferisce a materia riservata alla competenza degli organi legislativi dello Stato e ciò sotto un duplice profilo:

a) in quanto identifica l'organo giudiziario competente nella Corte d'appello;

b) in quanto individua i soggetti destinatari della notificazione dell'opposizione alla stima, cui spetta la legittimazione passiva nel relativo giudizio.

6. - In ordine al profilo sub a), non appare fondato il rilievo, formulato dalle stesse ordinanze, che fanno leva sulla distinzione tra norme a contenuto precettivo e norme a contenuto sostanzialmente ricognitivo della disciplina statale circa la competenza giudiziaria in materia di espropriazione. Le norme, che si riferiscono alla competenza della Corte di appello, sarebbero da ricomprendere nella seconda categoria e, come tali, non immutando nella sostanza della disciplina statale, si sottrarrebbero alla censura di illegittimità.

Osserva la Corte che la coincidenza del contenuto della normativa non può valere come elemento di discriminazione ai fini del giudizio di costituzionalità, dato che l'intervento del legislatore provinciale concreta, in ogni caso, la novatio della fonte di produzione del precetto, con la forza e i limiti che ne conseguono.

La giurisprudenza della Corte è caratterizzata da un orientamento consolidato, secondo il quale il riferimento alla "legge", abilitata a porre le norme sull'"ordinamento giudiziario e su ogni magistratura" (art. 108, primo comma Cost.), concerne soltanto la legge statale. Questa è la fonte, cui spetta disciplinare in modo uniforme, per l'intero territorio nazionale e nei confronti di tutti i mezzi e le forme di tutela giurisdizionale (sent. 14 aprile 1976, n. 81). Siffatta investitura potrebbe essere modificata soltanto da norma di rango costituzionale (cfr. sent. 30 dicembre 1987, n. 615; 25 giugno 1956, n. 4).

Non può dubitarsi che la individuazione nella Corte di appello del giudice territorialmente competente, nel giudizio di opposizione alla stima dell'indennità espropriativa, è posta da norma di carattere processuale, contenuta in una legge provinciale (art. 14, primo comma, della l. n. 15 del 1972, e successive modificazioni, della provincia di Bolzano), che, com'è noto, disciplinando organicamente la materia dell'edilizia abitativa, ha avuto cura di regolare anche la fase dell'opposizione, conformandosi, quanto al giudice competente (Corte d'appello), al criterio posto dalla l. statale n. 865 del 1971: si determina, così, una disciplina sostanzialmente conforme a quella statale, destinata ad operare nell'ambito provinciale.

Tale omogeneità di disciplina non fa, peraltro, venir meno la derivazione della normativa da una fonte diversa dalla legge statale e, dunque, non legittimata a provvedere, con la conseguente violazione dell'art. 108 Cost., nonché delle norme dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige sulle attribuzioni legislative della Provincia di Bolzano.

7. - Circa il profilo della legittimità costituzionale della disciplina concernente i soggetti destinatari della notificazione del giudizio di opposizione, il giudice remittente ha osservato che la normativa provinciale diverge da quella statale.

Alla norma originaria (art. 14, primo comma, 1. n. 15 del 1972), che prevedeva la notificazione dell'atto di citazione all'espropriante (conformemente all'art. 19 della 1. statale n. 865 del 1971), l'art. 8 della 1. prov. Bolzano n. 10 del 1976 sostituì il precetto, secondo il quale l'atto di citazione doveva essere notificato (soltanto) alla provincia.Infine, l'art. 8 della 1. prov. n. 23 del 1978 ha disposto che la citazione debba notificarsi ad entrambi i soggetti: l'espropriante e la provincia.

Tale finale formulazione conserva alla norma diversità di contenuto rispetto alla disciplina statale, posta dall'art. 19 cit., che individua come destinatario della notificazione soltanto l'espropriante.

Allo scopo di valutare la legittimità di tale normativa, è da premettere che il giudizio di opposizione alla stima ha per oggetto la determinazione dell'indennità di espropriazione; i

soggetti del relativo rapporto processuale sono l'espropriato e l'espropriante (quest'ultimo è colui che ha chiesto ed ottenuto l'esproprio). A tale rapporto è estranea l'autorità amministrativa che ha emanato l'atto di espropriazione (il prefetto, secondo l'art. 48 della 1. 25 giugno 1865, n. 2359 n. 15 del 1972 e successive modificazioni).

È opinione comune che la notificazione dell'opposizione al prefetto, prescritta dall'art. 51, secondo comma, 1 n. 2359 del 1865 cit. ha "scopo amministrativo" e non legittima l'organo statale ad esser parte in giudizio, stante la sua posizione di terzietà rispetto ai soggetti del rapporto esporpriativo e del relativo giudizio di opposizione alla stima dell'indennità. La notificazione al prefetto ha finalità di "semplice intelligenza", diretta a far conoscere all'autorità amministrativa che la determinazione dell'ammontare dell'indennità è oggetto di contestazione.

L'art. 19, primo comma, della legge statalen. 865 del 1971 prescrive che l'opposizione alla stima si effettua "con atto citazione notificato all'espropriante" e non anche al prefetto e, in tal guisa, sancisce l'orientamento indiscusso dell'estraneità al processo di questo ufficio.

Anche rispetto a questa norma, la giurisprudenza è univoca nel ritenere che nel giudizio di opposizione alla stima legittimi contraddittori sono l'espropriato e l'espropriante, mentre vi resta estranea l'autorità che ha emesso il provvedimento ablativo (cfr. da ultimo Cass. 5 novembre 1987, n. 8156).

La 1. prov. di Bolzano n. 23 del 1978, nella formulazione risultante dall'art. 8, dispone che la notificazione venga fatta all'espropriato ed alla provincia, ripristinando, così, la duplicità del destinatario (anche pubblico), prevista dalla 1. statale n. 2359 del 1865. Tale duplicità dei soggetti destinatari delle notificazioni caratterizza altresì la 1. reg. Trentino-Alto Adige 17 maggio 1956, n. 7, richiamata, da ultimo, dalla provincia, che regola in via generale la materia dell'espropriazione per causa di pubblica utilità riguardanti le opere non a carico dello Stato da eseguirsi nella regione. Questa legge segue, nelle linee fondamentali e nelle norme tuttora operanti, la disciplina dell'opposizione alla stima posta dalla 1. statale n. 2359 del 1865.

L'art. 34, terzo comma, dispone infatti che l'atto di opposizione deve essere intimato al Presidente della Giunta regionale (o provinciale) e all'espropriante.

La Provincia di Bolzano si fonda sulla disciplina posta dall'articolo ora ricordato della legge regionale, per rafforzare l'affermazione della irrilevanza della questione di costituzionalità, essendo la Provincia, nella persona del suo presidente, soggetto della notifica anche in base alla legge regionale.

Osserva la Corte che il complesso normativo ora delineato (a livello nazionale e locale) non modifica la posizione dell'espropriato e dell'autorità pubblica (nella specie, provincia), qual'è configurata nel giudizio di opposizione, secondo la legge fondamentale n. 2359 del 1865.

I soggetti di questo sono sempre e soltanto l'espropriato e l'espropriante; l'autorità amministrativa vi rimane estranea. La notifica nei confronti di questa adempie ad una finalità informativa, diretta com'è dare notizia dell'opposizione ad un soggetto che non partecipa al processo. Questo, anche quando non sia del tutto insensibile alla sorte della procedura espropriativa, per avere, ad esmpio, emanato l'atto ablatorio o per un suo eventuale intervento finanziario o contributivo (cfr. art. 32 1. prov. di Bolzano n. 15 del 1972, situazione che peraltro non ricorre nelle fattispecie, che concernono costruzione di asilo e di scuola elementare, in un caso; di campo sportivo, nell'altro), non è portatore di alcun interesse nel giudizio concernente la stima. Al giudizio rimane, quindi, estranea la provincia, anche nella veste, eventuale, di ente erogatore di finanziamenti o di contributi: questa attività si esplica in una fase distinta e separata e, quindi, estranea al procedimento espropriativo e alla determinazione della relativa indennità.

8. - Per la sua finalità non processuale, l'art. 14, primo comma, l. prov. n. 15 del 1972, come modificata dalle ll. provv. n. 10 del 1976 e n. 23 del 1978, non appare pertanto affetta da illegittimità costituzionale, nella parte relativa alla notificazione dell'atto di opposizione al presidente della Giunta provinciale. Il comma stesso è, invece, sicuramente viziato e va dichiarato illegittimo nella parte in cui dispone la notificazione all'espropriante, in quanto regola il contraddittorio nei confronti di un soggetto necessario del rapporto processuale, in materia estranea, quindi, alla potestà normativa della provincia di Bolzano, devoluta alla legislazione statale e da questa disciplinata, per quanto concerne le fattispecie, di cui alle ordinanze di rimessione, dell'art. 19 della l. statale n. 865 del 1971 e successive modificazioni.

Sussiste quindi la violazione, dedotta nelle ordinanze di remissione, degli artt. 108, 116 e 117 Cost. e degli artt. 4, 8, 9 del d.P.R. 31 agosto 1972 n. 670, che approva il t.u. delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige.

La declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 14, primo comma, della l. prov. n. 15 del 1972 nel testo modificato dagli artt. 8 l. prov. n. 10 del 1976 e n. 23 del 1978, nella parte in cui dispone che si provveda alla notificazione dell'opposizione alla stima dell'esproriante comporta, ai sensi dell'art. 27 l. 11 marzo 1953, n. 87, la illegittimità derivata del terzo comma dell'art. 34, della l. reg. Trentino-Alto Adige 17 maggio 1956, n. 7, che prevede del pari l'obbligo della notificazione dell'atto di opposizione all'espropriante e all'espropriato, qualora l'opposizione sia proposta dall'espropriante.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi (reg. ord., nn. 424 e 425 del 1985) dichiara:

l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, primo comma, della l. prov. di Bolzano 20 agosto 1972, n. 15 ("Legge di riforma dell'edilizia abitativa") nel testo modificato dall'art. 8 della l. prov. 6 maggio 1976, n. 10 ("Snellimento procedure riforma edilizia abitativa") nella parte in cui prevede che l'opposizione alla stima dell'ufficio tecnico provinciale sia proposta "davanti alla Corte d'appello competente per territorio";

l'illegittimità costituzionale dell'art. 14 della l. prov. di Bolzano 20 agosto 1972, n. 15, ("Legge di riforma dell'edilizia abitativa"), nel testo mod. dall'art. 8 della l. prov. di Bolzano 22 maggio 1978, n. 23 ("Modifiche alla legge provinciale 20 agosto 1972, n. 15, e successive modifiche, sulla riforma dell'edilizia abitativa ed all'ordinamento urbanistico provinciale"), nella parte in cui prevede la notificazione all'espropriante dell'atto di opposizione alla stima;

in applicazione dell'art. 27 della l. 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, terzo comma, della legge regionale Trentino-Alto Adige 17 maggio 1956, n. 7 ("Espropriazioni per causa di pubblica utilità non riguardanti opere a carico dello Stato da eseguirsi nella Regione Trentino-Alto Adige"), nella parte in cui prevede la notificazione dell'atto di opposizione alla stima all'espropriante e all'espropriato;

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 della l. prov. di Bolzano 20 agosto 1972, n. 15, nel testo mod. dall'art. 8 della legge provinciale di Bolzano 22 maggio 1978, n. 23 cit. nella parte in cui prevede la notificazione dell'atto di opposizione alla stima alla Provincia di Bolzano, in riferimento agli artt. 108, 116, 117 Cost. ed agli artt. 4, 8, 9 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 170 ("Approvazione

del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige"), questione sollevata dalla Corte di Cassazione con ordinanze del 24 gennaio 1985 (r.o. nn. 425 e 425 del 1985).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 giugno 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: PESCATORE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 7 luglio 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.