CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **549/1989** (ECLI:IT:COST:1989:549)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **PESCATORE**
Camera di Consiglio del **16/11/1989**; Decisione del **30/11/1989**
Deposito del **14/12/1989**; Pubblicazione in G. U. **20/12/1989**
Norme impugnate:
Massime: **15395 15399 15402**
Atti decisi:

N. 549

SENTENZA 30 NOVEMBRE-14 DICEMBRE 1989

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. 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

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge 14 agosto 1982, n. 615 (Norme per la vendita a trattativa privata in favore del comune di Acquedolci (Messina) del compendio espropriato in esecuzione delle leggi 9 luglio 1922, n. 1045, e 21 marzo 1929, n. 473), promosso con ordinanza emessa il 13 marzo 1989 dalla Corte d'appello di Messina nel procedimento civile vertente tra Salanitro Alfio ed altri e il Ministero dei Lavori Pubblici ed altri, iscritta al n. 299 del registro ordinanze 1989 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 1989;

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 16 novembre 1989 il Giudice relatore Gabriele Pescatore;

Ritenuto in fatto

La Corte d'appello di Messina - nel corso di un giudizio promosso per la retrocessione di beni espropriati dal Ministero dei Lavori pubblici relativi ad opere concernenti l'abitato di San Fratello - ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 113 della Costituzione, della legge 14 agosto 1982, n. 615.

Secondo il giudice a quo la legge impugnata contrasterebbe con l'art. 3 della Costituzione, avendo privato, con norma eccezionale, gl'interessati del diritto alla retrocessione dei beni espropriati che non abbiano avuto la prevista destinazione. Contrasterebbe, inoltre, con l'art. 113 della Costituzione in quanto avrebbe impedito agl'interessati l'esercizio del diritto, già azionato, alla retrocessione.

Dinanzi a questa Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri a mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata.

Nell'atto d'intervento si espone quanto segue. Con decreto prefettizio 19 giugno 1934, n. 30486, venne pronunciata, ai sensi della legge 9 luglio 1922, n. 1045 e del regio decreto legge 21 marzo 1929, n. 473, l'espropriazione di alcuni terreni interessati dalle opere di trasferimento, in altra zona, dell'abitato del Comune di San Fratello (Messina), minacciato da movimento franoso.

Con d.P.R. 30 settembre 1955, n. 1097, l'abitato di San Fratello, esclusa una zona appositamente delimitata, venne cancellato dalla tabella di quelli sottoposti a trasferimento e compreso invece in quella degli abitati da consolidare. Successivamente, in pendenza d'un giudizio avente ad oggetto la domanda di retrocessione di alcuni dei terreni espropriati, è sopravvenuta la legge 14 agosto 1982, n. 615, che ha disposto la vendita, in favore del Comune di Acquedolci, del compendio che era stato oggetto del decreto d'espropriazione n. 30486, emesso in data 19 giugno 1934 dal prefetto di Messina.

Ciò premesso, tenuto conto che, in linea di fatto, alla stregua dello stesso art. 1, secondo comma, della legge n. 615 del 1982, una parte del compendio a suo tempo espropriato risulta aver ricevuto una destinazione a fini di pubblica utilità, ancorché realizzata con meccanismi diversi da quelli originariamente previsti, l'Avvocatura generale dello Stato, dubitando della giurisdizione del giudice a quo, ha dedotto la carenza di un'adeguata motivazione al riguardo e la conseguente inammissibilità della questione.

Ha inoltre prospettato l'inammissibilità della questione, sotto il profilo che la legge impugnata non avrebbe attuato un trasferimento coattivo, a favore del Comune di Acquedolci, dei terreni espropriati ma si sarebbe limitata a prevedere, sotto determinate e tassative condizioni, la mera possibilità di una vendita a trattativa privata, rimettendo quindi ad un eventuale contratto l'effetto traslativo della proprietà. Ne deriverebbe che la decisione sulla domanda di retrocessione, della quale è investito il giudice remittente, non sarebbe in alcun modo influenzata dalla legge impugnata, con la conseguente inammissibilità della questione per difetto di rilevanza.

Quanto al merito, l'Avvocatura generale dello Stato ha dedotto: a) che il diritto alla retrocessione dei beni espropriati non è costituzionalmente garantito; b) che la legge impugnata trova ragionevole giustificazione nell'intento di avviare a sanatoria le situazioni

connesse alle numerose occupazioni dei terreni in parola, realizzatesi nell'arco di tempo intercorso dall'ultimazione degli interventi pubblici per i quali venne pronunciata l'espropriazione nel 1934; c) non sono ravvisabili, nelle fattispecie de qua, atti amministrativi di sorta rispetto ai quali possa dirsi compromessa la tutela giurisdizionale.

Considerato in diritto

1. - L'ordinanza della Corte di appello di Messina sottopone al giudizio di questa Corte la questione se la legge 14 agosto 1982, n. 615 - con la quale è stata disposta la vendita a trattativa privata in favore del Comune di Acquedolci (Messina) del compendio pervenuto allo Stato, a seguito di espropriazione, e non integralmente adibito al riassetto dell'abitato del Comune di San Fratello -, contrasti con gli artt. 3 e 113 della Costituzione, incidendo sul diritto, già azionato, dei soggetti espropriati, di ottenere la retrocessione dei beni non utilizzati.

2. - Sono da esaminare preliminarmente le eccezioni di inammissibilità proposte dall'Avvocatura generale dello Stato.

Con la prima di esse si rileva la incongruità del giudizio di rilevanza compiuto dall'autorità rimettente, non essendo stata adeguatamente qualificata l'ipotesi di retrocessione, relativa al caso di specie. Tale carenza si rifletterebbe anche sulla giurisdizione della Corte di appello.

L'eccezione è infondata, poiché, anche se non del tutto esaurientemente, il giudice a quo muove dalla considerazione dell'iniziale previsto trasferimento e del successivo, parziale consolidamento dell'abitato del Comune di San Fratello; da quest'ultima operazione conseguì la non completa utilizzazione delle aree espropriate.

La fattispecie, sulla quale il giudizio a quo si svolge, è, dunque, quella della retrocessione parziale: di essa ricorrevano l'elemento-base, costituito dal decreto prefettizio di determinazione dei beni non utilizzati nonché gli adempimenti relativi, spettanti agli espropriati. È sufficientemente chiara, quindi, sia la individuazione della ipotesi normativa, che caratterizza il giudizio a quo, con la conseguente giurisdizione (quale che ne sia la rilevanza nell'attuale procedimento di costituzionalità), sia la pertinenza della questione, ai fini della decisione della causa.

Non è fondata nemmeno l'altra eccezione di inammissibilità formulata nei termini seguenti: la legge 14 agosto 1982, n. 615 avrebbe carattere autorizzativo e non sarebbe idonea ad incidere sulla proprietà dei beni e sulle conseguenti posizioni soggettive, in ipotesi sorte dalla mancata o parziale utilizzazione dei beni stessi. Donde la ininfluenza di tale normativa ai fini dell'esperimento dell'azione di retrocessione.

Osserva la Corte che la detta legge n. 615 del 1982 (art. 1, primo comma), "dispone" la vendita al Comune di Acquedolci del complesso dei beni espropriati, con la conseguenza del trasferimento dei beni dallo Stato al comune stesso. La modifica di titolarità viene realizzata ope legis e, ancorché condizionata agli adempimenti prescritti a carico del comune acquirente dall'art. 2, pone un impedimento alla retrocessione, della cui legittimità dubita il giudice a quo.

Se appare esatta l'osservazione dell'Avvocatura generale che la regolarizzazione dei rapporti pendenti con i privati, "mediante vendita a loro favore della proprietà delle aree da ciascuno occupate" (art. 2, n. 2 della legge n. 615 del 1982), costituisce una specifica condizione di detta vendita ex lege al Comune di Acquedolci del compendio espropriato, non è dubitabile che la predetta legge conferisce, di per sé, il titolo della legittimazione del comune

alla successiva vendita ai privati.

Donde l'attualità dell'impedimento che tale normativa pone alla retrocessione.

3. - Le censure, rivolte alla legge n. 615 del 1982, fanno riferimento all'art. 3 e all'art. 113 della Costituzione.

La legge, come già si è narrato, dispone la vendita al Comune di Acquedolci del compendio espropriato per l'assetto del Comune di San Fratello, impedendo la retrocessione agli espropriati; farebbe così ad essi un trattamento deteriore (con violazione dell'art. 3 della Costituzione), rispetto ad ogni altro cittadino espropriato.

La violazione dell'art. 113 della Costituzione si realizzerebbe a seguito dell'impedimento, derivante agli interessati dalla stessa legge, per l'esercizio del diritto di retrocessione già azionato con la domanda proposta dinanzi al tribunale (ed ora pendente in appello presso la Corte di Messina), anteriormente all'emanazione della legge impugnata.

Osserva la Corte che finalità qualificante della legge impugnata - come si desume dalle relazioni annesse alle diverse proposte di iniziativa parlamentare (Camera dei Deputati, VIII legislatura, Disegni di legge, nn. 1849 del 1980, 2642 e 2753 del 1981), che ne costituirono la base - fu di sanare una situazione "assai complessa e difficile", che involgeva interessi e posizioni di carattere pubblico e privato. Queste ultime, particolarmente diffuse, dopo l'emanazione del d.P.R. 30 settembre 1955, n. 1097, che previde, in luogo del trasferimento, il consolidamento parziale dell'abitato di San Fratello non travolto dalla frana.

I terreni, resi così liberi, furono investiti da opere private di costruzione "non a scopo speculativo, ma per l'esigenza primaria di un ricovero abitativo da tutti coloro che, per averne fatto richiesta, ottennero dall'Intendenza di finanza di Messina concessione di singole aree site in dati comparti ed isolati del piano di ampliamento del 1929, corrispondendo, peraltro, un canone, che per la misura del prezzo stabilito, era conforme al valore edilizio delle aree stesse". "A convalidare il convincimento, da parte degli interessati, di agire nel rispetto della legge 21 marzo 1929, n. 473" (che estese a tutto l'abitato di San Fratello i provvedimenti di cui alla legge 9 luglio 1922, n. 1045)" era intervenuto l'atteggiamento favorevole dell'amministrazione comunale che aveva autorizzato le costruzioni mediante il rilascio di apposite licenze edilizie". "Trattandosi, nella specie, di un caso sociale di vasta portata", le proposte di legge si proponevano di assecondare le famiglie (che avevano proceduto con le modalità anzidette alle costruzioni) per "divenire proprietarie, mediante vendita, a loro favore, dei suoli occupati, con contestuale riconoscimento della proprietà delle sovrastanti costruzioni".

Lo Stato, inoltre, aveva "corrisposto a suo tempo a titolo di indennità di espropriazione" il prezzo degli immobili ai proprietari, "in base alla legge 25 giugno 1865, n. 2359".

Quanto all'esercizio della retrocessione si rilevava, nelle relazioni alle predette proposte di legge, che, "sotto il profilo sostanziale, nel caso di specie" ne mancavano gli estremi, "dato che il comprensorio ha, in pratica, ottenuto la destinazione in vista del quale esso venne a suo tempo espropriato".

Questi essendo i motivi ispiratori della legge impugnata, si giustifica pienamente l'incidenza della normativa sul procedimento di retrocessione, dato il suo esplicarsi, nella fattispecie, in una situazione del tutto peculiare e differenziata rispetto a quella che l'ordinanza di rimessione assume garantita "generalmente ad ogni cittadino espropriato in relazione ai beni che, come nel caso in questione, non abbiano ricevuto la preveduta destinazione". La legge non è incorsa, dunque, nella violazione del principio di uguaglianza, in quanto ha inteso provvedere a una situazione caratterizzata da aspetti del tutto particolari, determinati da

comportamenti pubblici e da azioni di privati, che avevano inciso sui beni destinati alle finalità perseguite con l'esproprio. La normativa impugnata appare sorretta, per quanto si è detto, da rilevanti criteri di razionalità e di equità, in quanto volta a definire un complesso di vicende insorte in base ad una espropriazione per la quale era stato corrisposto agli aventi diritto l'indennizzo, consistente nel valore venale dei beni. Inoltre i comportamenti pubblici e privati (questi ultimi assistiti, alla quasi totalità, da preliminari interventi amministrativi) avevano realizzato in sostanza, l'obbiettivo imposto dall'assetto dell'abitato di San Fratello, sì che la normativa della impugnata legge n. 615 del 1982 consentiva la consolidazione giuridica di situazioni che avevano assunto una consistenza di fatto, tale da prospettarsi difficilmente riversibile.

4. - Tale valutazione di razionalità e di coerenza, dalla quale emerge l'infondatezza della censura dell'art. 3 della Costituzione, opera anche nell'esame della denuncia di violazione dell'art. 113.

Già ha osservato questa Corte (sent. n. 245 del 1987) che, intervenuta l'espropriazione del bene e corrisposto l'indennizzo, non sono configurabili posizioni, a rilevanza economica, riferibili all'espropriato: dal trasferimento coattivo del bene è l'ente espropriante che emerge come destinatario di quelle posizioni. Per quanto riguarda la fattispecie, come si è già osservato, la legge n. 615 del 1982 ha inteso provvedere a diffuse esigenze di carattere sociale, connesse alle già rilevate posizioni pubbliche e private, sulla base di una valutazione comparativa dell'interesse generale e di quelli particolari, che il legislatore ordinario ben può esercitare (cfr. in proposito sentt. 9 luglio 1959, n. 41; 18 gennaio 1958, n. 3).

Se si considera, poi, che la legge n. 615 del 1982, oltre alla sanatoria delle complesse situazioni afferenti ai privati, destina, per la durata di venti anni, a servizi di interesse pubblico e comunale la parte dei suoli espropriati, destinati dal piano regolatore a fini istituzionali del comune medesimo (art. 2, n. 3), se ne deduce il buon fondamento dell'affermazione dell'Avvocatura generale dello Stato: questa rileva che una parte del compendio a suo tempo espropriato risulta avere ricevuto, in linea di fatto, una destinazione a fini di pubblica utilità, con conseguente realizzazione di scopi di generale interesse.

La legittimazione della legge ordinaria ad operare siffatto giudizio consente di affermare che la normativa impugnata non viola l'art. 113 della Costituzione. E questa considerazione assorbe il rilievo dell'Avvocatura generale dello Stato, secondo il quale nella fattispecie non sarebbero ravvisabili atti amministrativi di sorta, rispetto ai quali possa dirsi compromessa la tutela giurisdizionale e non sarebbe possibile, per altro verso, ritenere operante l'evocato parametro nei confronti di una legge.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge 14 agosto 1982, n. 615 (Norme per la vendita a trattativa privata in favore del Comune di Acquedolci (Messina) del compendio espropriato in esecuzione delle leggi 9 luglio 1922, n. 1045, e 21 marzo 1929, n. 473), in riferimento agli artt. 3 e 113 della Costituzione, sollevata dalla Corte di appello di Messina con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 novembre 1989.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: PESCATORE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 14 dicembre 1989.

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.