CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **384/1990** (ECLI:IT:COST:1990:384)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **PESCATORE**
Udienza Pubblica del **27/06/1990**; Decisione del **12/07/1990**
Deposito del **31/07/1990**; Pubblicazione in G. U. **08/08/1990**
Norme impugnate:
Massime: **15952 15953 15956**
Atti decisi:

N. 384

SENTENZA 12-31 LUGLIO 1990

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, 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 dell'art. 3, primo comma, della legge 27 ottobre 1988, n. 458 (Concorso dello Stato nella spesa degli enti locali in relazione ai pregressi maggiori oneri delle indennità di esproprio), promosso con ordinanza emessa il 15 novembre 1989 dal Tribunale di Brescia nel procedimento civile vertente tra la Soc. cooperativa a r.l. Comitato di quartiere S. Polo Case ed altra e Zubani Aldo ed altre, iscritta al n. 191 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 1990;

Visti gli atti di costituzione di Zubani Aldo ed altre e del Comune di Brescia nonché l'atto di

intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 27 giugno 1990 il Giudice relatore Gabriele Pescatore;

Uditi l'avv. Alfredo Bucciante per Zubani Aldo ed altre, Sergio Panunzio per il Comune di Brescia e l'Avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Il tribunale di Brescia, con ordinanza emessa il 15 novembre 1989, nel corso di un giudizio avente ad oggetto, tra l'altro, la restituzione di talune aree espropriate dal comune di Brescia e concesse a due cooperative edilizie, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, della legge 27 ottobre 1988, n. 458, in riferimento all'art. 42, secondo e terzo comma, della Costituzione.

Nell'ordinanza di rimessione si espone quanto segue.

Il 21 agosto 1979 il sindaco di Brescia disponeva l'occupazione d'urgenza di alcune aree in attuazione del P.E.E.P. di cui si era dotato il comune. Il decreto veniva impugnato dai proprietari delle aree davanti il giudice amministrativo, il quale, con sentenza del luglio 1984 (in seguito confermata in appello e passata in giudicato) annullava il decreto di occupazione di urgenza e gli atti successivi, anch'essi impugnati dai proprietari (variante del P.E.E.P., decreto di esproprio, proroga della validità del piano di zona).

Nel frattempo il comune di Brescia concedeva il diritto di superficie su parte delle aree anzidette alla cooperativa "Comitato di quartiere S. Polo Case" ed alla cooperativa "Case amici di S. Polo".

In pendenza del giudizio davanti al giudice amministrativo, i proprietari delle aree ottenevano dal pretore un provvedimento ex art. 700 c.p.c., col quale veniva disposta la restituzione da parte del comune di Brescia delle aree occupate. Le cooperative, però, ottenevano dallo stesso pretore un altro provvedimento d'urgenza, col quale venivano escluse dalla già disposta restituzione, le aree sulle quali era stato costituito il loro diritto di superficie.

A seguito di tale secondo provvedimento d'urgenza, le cooperative proponevano, nell'aprile 1981, davanti al tribunale competente, il giudizio a quo, chiedendo la condanna del comune di Brescia e dei proprietari delle aree al risarcimento dei danni derivati dal ritardo nella costruzione degli edifici e la conferma del provvedimento ex art. 700, che escludeva le aree in questione dall'ordine di restituzione in precedenza impartito dallo stesso pretore. Entrambe le parti convenute chiedevano la reiezione delle domande proposte e i proprietari delle aree anche la condanna delle attrici al risarcimento dei propri danni.

Nelle more del giudizio a quo, veniva accolto il ricorso straordinario al Capo dello Stato proposto dai proprietari delle aree contro le concessioni edilizie rilasciate alle cooperative, in quanto sprovviste di titolo per ottenerle. Veniva invece respinta, dalla Corte d'appello di Brescia, un'altra domanda, proposta in un giudizio autonomo rispetto al giudizio a quo dai proprietari delle aree, per ottenerne la restituzione a seguito delle declaratorie ottenute con l'esperimento dei ricorsi giurisdizionali amministrativi.

Il giudice a quo, dopo avere premesso, nell'ordinanza di rimessione, quanto sopra, afferma che, con le loro conclusioni, le parti chiedono l'accertamento, da parte del tribunale, le une del loro diritto di superficie e le altre del loro diritto di proprietà: "accertamento che è logicamente e giuridicamente preliminare per la decisione di ogni altra domanda".

Tale accertamento, peraltro, sarebbe precluso dall'art. 3 della l. n. 458 del 1988, a norma del quale: "Il proprietario del terreno utilizzato per finalità di edilizia residenziale pubblica, agevolata o convenzionata, ha diritto al risarcimento del danno causato da provvedimento espropriativo dichiarato illegittimo con sentenza passata in giudicato, con esclusione della retrocessione del bene".

Da ciò la rilevanza della questione di legittimità costituzionale della norma suindicata, rilevanza che non verrebbe meno neppure a seguito del passaggio in giudicato della ricordata sentenza della Corte d'appello di Brescia, trattandosi "di una controversia tra soggetti parzialmente diversi e con domande diverse", rispetto a quella oggetto del giudizio a quo.

Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, nell'ordinanza di rimessione si deduce che l'art. 42, terzo comma, della Costituzione, limita "il potere di esproprio della pubblica amministrazione - quale eccezione al riconoscimento e alla garanzia della proprietà privata di cui al primo comma dell'articolo - ai soli casi tassativi preventivamente stabiliti e tipizzati dalla legge, anche in considerazione della circostanza che nei procedimenti ablativi della proprietà solo attraverso il rispetto delle norme procedurali è consentito al privato di rappresentare i propri interessi ai fini di una più adeguata e imparziale valutazione dell'interesse pubblico". Sarebbe pertanto non conforme a Costituzione rendere legittimi, come ha fatto l'art. 3 della legge n. 458 del 1988, comportamenti della pubblica amministrazione dichiarati non conformi a legge ed annullati dal giudice amministrativo.

2. - Nel giudizio davanti a questa Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata.

Sotto il primo profilo ha dedotto che l'art. 3 della legge n. 458 del 1988 è una mera applicazione del principio stabilito dall'art. 4, della legge n. 2248 del 1865, all. E, per cui la sua eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale sarebbe irrilevante.

Sotto il secondo profilo ha sostenuto la legittimità della norma impugnata, sottolineando che è impensabile che "gli ex proprietari del terreno acquisiscano le case costruite dalle cooperative e la nuda proprietà del comune di Brescia", essendo ciò in contrasto con la funzione sociale della proprietà e con il diritto, anch'esso costituzionalmente protetto, degli assegnatari degli alloggi.

3. - Davanti a questa Corte si è costituito anche il comune di Brescia, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata. Sotto il primo profilo, ha dedotto che nel frattempo la Corte di cassazione ha respinto il ricorso avverso la sentenza della Corte d'appello di Brescia indicata nell'ordinanza di rimessione, cosicché "si sarebbe formato giudicato sulla impossibilità", per i proprietari delle aree in contestazione, "di richiedere al comune di Brescia (dante causa delle cooperative) il rilascio" di tali aree.

Ha inoltre dedotto che il giudizio a quo aveva ad oggetto unicamente domande di risarcimento dei danni e non di restituzione delle aree, con la conseguenza che la questione sarebbe irrilevante anche sotto tale profilo.

Quanto al merito, si deduce la non fondatezza della questione, essendo stata la norma impugnata il risultato di una valutazione comparativa fra l'interesse dei privati proprietari alla restituzione delle aree illegittimamente espropriate e l'interesse pubblico a conservare ad esse la destinazione a fini di edilizia residenziale. La scelta di subordinare il primo interesse al secondo non sarebbe irrazionale e non confliggerebbe con l'art. 42 Cost., trovando una giusta contropartita nel diritto, attribuito ai proprietari, di ottenere il risarcimento del danno.

4. - Si sono costituiti pure i proprietari delle aree espropriate, chiedendo la declaratoria d'illegittimità della norma impugnata.

Nelle note depositate essi hanno sostenuto che l'art. 3 della legge n. 458 del 1988 ha sanato attività amministrative "scorrette e fraudolente" ed ha posto nel nulla la tutela contro gli atti illegittimi della pubblica amministrazione - conseguita in sede di giurisdizione amministrativa - sancendo la perdita della proprietà su beni illegittimamente espropriati, in contrasto con le garanzie previste dall'art. 42 della Costituzione.

Considerato in diritto

1. - Il giudice a quo ha sollevato la seguente questione di legittimità costituzionale riferita all'art. 3, primo comma, della legge 27 ottobre 1988, n. 458: tale norma - con lo statuire che il proprietario del terreno utilizzato per finalità di edilizia residenziale pubblica, agevolata o convenzionata, ha diritto al risarcimento del danno causato da provvedimento espropriativo dichiarato illegittimo con sentenza passata in giudicato, restando esclusa la retrocessione del bene - contrasterebbe con l'art. 42, secondo e terzo comma, della Costituzione, in quanto l'anzidetto articolo 3, facendo venir meno la limitazione dei poteri espropriativi connessa alla tipizzazione compiuta da queste norme, renderebbe esperibile la potestà ablativa anche in fattispecie non preventivamente determinate.

2. - Il comune di Brescia - parte del giudizio a quo costituitosi, ha eccepito in via pregiudiziale che la questione proposta sarebbe inammissibile, per difetto di rilevanza, sotto un duplice profilo. Innanzitutto perché il giudizio a quo non avrebbe ad oggetto la restituzione di beni espropriati con provvedimento dichiarato illegittimo; in secondo luogo per l'esistenza di un giudicato esterno, in base al quale i proprietari delle aree in contestazione non potrebbero, comunque, ottenerne la restituzione.

Anche l'Avvocatura generale dello Stato, intervenuta per il Presidente del Consiglio dei ministri, ha eccepito l'inammissibilità della questione, sotto il diverso profilo che la norma impugnata sarebbe mera applicazione di una disciplina preesistente.

3. - Dette eccezioni preliminari sono prive di fondamento.

In ordine alla prima di esse, va rilevato che l'ordinanza di rimessione è stata emessa nel corso di un giudizio tra i proprietari di alcune aree, il comune di Brescia che ne aveva disposto l'occupazione d'urgenza - ottenendone poi l'espropriazione con provvedimento, successivamente annullato dal giudice amministrativo e due cooperative, titolari del diritto di superficie e delle inerenti concessioni edilizie, di poi annullate a seguito di ricorso straordinario al Capo dello Stato.

Il giudizio era stato instaurato dinanzi al tribunale di Brescia per la convalida di un provvedimento ex art. 700 c.p.c., avente ad oggetto l'esclusione di talune delle aree, illegittimamente occupate ed espropriate, dalla restituzione ordinata dallo stesso pretore di Brescia: oggetto principale del giudizio, era, pertanto, la conferma di tale provvedimento pretorile. Le attrici - come si espone nell'ordinanza di rimessione - avevano chiesto anche la condanna del comune di Brescia e dei proprietari delle aree al risarcimento dei danni derivati dal ritardo nella costruzione degli edifici; entrambe le parti convenute instavano per la reiezione delle domande e i proprietari delle aree anche per la condanna delle cooperative attrici al risarcimento dei danni subiti.

Nel delimitare il contenuto di tali pretese, il tribunale di Brescia ha posto in rilievo il carattere preliminare dell'accertamento dei diritti delle parti sulle aree in contestazione, accertamento che sarebbe precluso dall'impugnato art. 3 della legge n. 458 del 1988.

La motivazione dell'ordinanza costituisce sufficiente fondamento alla rilevanza della questione a norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, tenuto conto che rientra nella competenza del giudice remittente determinare il thema decidendum del giudizio devoluto alla Corte; questa, in sede di verifica della sussistenza della rilevanza, non può, con proprie valutazioni, sindacare l'iter logico seguito dal giudice remittente nella impostazione prescelta per pervenire alla decisione del merito. Il controllo della Corte sulla rilevanza deve contenersi nella verifica che "ricorra una ragionevole possibilità, valutata a priori in limine litis, che la disposizione contestata sia applicabile ai fini della definizione del giudizio a quo" (sentenza n. 1012 del 1988), mentre deve ritenersi esclusa ogni valutazione che implichi statuizioni influenti sul merito di esso (ordinanza n. 125 del 1987 e sentenza n. 189 el 1986).

Non maggior pregio ha la seconda eccezione d'inammissibilità, sollevata dal comune di Brescia sotto il profilo che, sull'oggetto della domanda, esisterebbe un giudicato esterno, in base al quale i proprietari delle aree in contestazione non potrebbero più ottenerne la restituzione, anche se la norma impugnata fosse dichiarata costituzionalmente illegittima.

Secondo quanto ammette la stessa ordinanza di rimessione, il giudicato riguarda un giudizio attinente ad una controversia tra soggetti parzialmente diversi, con domande diverse e, come tale, non potrebbe operare nell'attuale controversia.

Comunque, avendo il giudice a quo congruamente motivato, affermando la permanente rilevanza della questione non ostante l'anzidetto giudicato, il riesame della motivazione al riguardo, attenendo al merito della causa, si sottrae al giudizio di questa Corte, in sede di controllo della rilevanza.

Infondata, infine, è anche l'eccezione d'inammissibilità che l'Avvocatura generale dello Stato ricava dal carattere della norma impugnata: essa sarebbe mera applicazione del principio posto dall'art. 4 della legge 20 marzo 1865, n. 2248 all. E, e, come tale, opererebbe comunque, anche dopo una eventuale declaratoria d'illegittimità della norma applicativa.

Osserva la Corte che l'art. 3 della legge n. 458 del 1988 non può ricondursi al principio della non revocabilità dell'atto amministrativo da parte del giudice ordinario, poiché la norma è chiamata ad operare in una fattispecie in cui, per essere stato annullato l'atto amministrativo, il giudice ordinario non incontra più, nell'esercizio della sua giurisdizione, il limite posto dall'art. 4 della legge sull'abolizione del contenzioso amministrativo.

3. - Nel merito la questione è infondata.

L'art. 3, primo comma, della legge 27 ottobre 1988, n. 458 statuisce che "il proprietario del terreno utilizzato per finalità di edilizia pubblica, agevolata o convenzionata, ha diritto al risarcimento del danno causato da provvedimento espropriativo dichiarato illegittimo con sentenza passata in giudicato, con esclusione della retrocessione del bene".

Secondo il giudice a quo tale norma contrasterebbe con l'art. 42, secondo e terzo comma, della Costituzione, alla stregua del quale la potestà espropriativa sarebbe caratterizzata da una peculiare sua tipicità, in quanto riferibile a casi preventivamente e tassativamente individuati dalla legge; sarebbe da escludere che il trasferimento coattivo della proprietà possa essere stabilito ex post, sanando retroattivamente situazioni d'illegittima occupazione di beni di proprietà privata.

Questa tesi non trova riscontro nel contenuto dell'articolo indicato a parametro.

Il secondo comma dell'art. 42 della Costituzione stabilisce, infatti, che "la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi d'acquisto, di godimento ed i limiti, allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti". In tal modo viene demandata alla legge la determinazione dei modi di acquisto della proprietà, sia in via

generale, sia in relazione a situazioni peculiari sempre in presenza della finalità di assicurarne la funzione sociale.

Il terzo comma dell'art. 42 della Costituzione non implica che la potestà espropriativa debba riferirsi ad ipotesi ablative prefigurate in via generale e accompagnate da sequenze procedimentali costanti ed unitarie. Quella potestà si esplica legittimamente anche quando - sempre se sorretta da motivi d'interesse generale - si riferisce a concrete fattispecie ablative non usuali, e perfino già realizzate.

Non è precluso, infatti, alla legge (cfr. sentenza n. 95 del 1966) disporre direttamente l'espropriazione, anche se l'effetto ablatorio non si inquadri nell'ipotesi comune di un trasferimento preventivo all'operazione, sempre che questa sia assistita da motivi di pubblico interesse e dal giusto indennizzo.

Non esattamente, dunque, il giudice a quo contrappone la atipicità di un tale intervento rispetto a quelli che si pongono, nella materia, con carattere di generalità. Per il solo fatto di essere previsti singolarmente dalla norma, essi non sono privi di una loro tipicità, anche se operano in uno spazio più limitato.

È quanto ricorre nella fattispecie, considerata nell'ordinanza di rimessione. La norma, della cui legittimità si dubita, fu inserita (alla stregua dei lavori preparatori) nella legge 27 ottobre 1988, n. 458, allo scopo di "assicurare giustizia equitativa" ed eliminare situazioni d'"incertezza giuridica", in relazione ai molti casi in cui i comuni avevano proceduto al rilascio di concessioni per costruzioni di edilizia residenziale pubblica, agevolata o convenzionata, senza che la procedura espropriativa dei suoli fosse stata esperita regolarmente.

Trattasi di una fattispecie strutturalmente diversa da quella, esaminata da questa Corte (sentenza n. 549 del 1989), della privazione ritenuta legittima del diritto alla retrocessione dei beni espropriati che non abbiano avuto la prevista destinazione, ma ad essa assimilabile sotto il profilo del comune giudizio di prevalenza del pubblico interesse rispetto al diritto dell'espropriato alla restituzione dei beni.

Con la norma ora impugnata il legislatore, nel contrasto fra l'interesse dei proprietari dei suoli ad ottenerne, in caso di espropriazione illegittima, la restituzione e l'interesse pubblico realizzato con l'impiego dei predetti beni per finalità di edilizia residenziale pubblica, agevolata o convenzionata, ha dato prevalenza a quest'ultimo interesse.

Siffatta scelta legislativa persegue una finalità, segnata da sicuri motivi d'interesse generale, compatibile con la disciplina dell'art. 42, secondo e terzo comma, della Costituzione, in quanto esplicazione concreta della funzione sociale della proprietà. Al raggiungimento di un siffatto obbiettivo il disposto dell'art. 3 della legge n. 458 del 1988 accompagna, proprio per le modalità con le quali la finalità pubblica si realizza, un'attenta considerazione della posizione dei titolari dei beni impiegati.

Il legislatore, infatti, con la norma impugnata, in una completa ed adeguata valutazione degli interessi in gioco, non si è limitato a corrispondere "l'indennizzo", ma ha previsto l'integrale risarcimento del danno subito, ivi compresi (art. 3, ultimo comma, della legge impugnata) quanto dovuto a titolo di svalutazione monetaria "e le ulteriori somme di cui all'art. 1224, secondo comma, c. civ., a decorrere dal giorno dell'occupazione illegittima".

Al mancato adempimento della pretesa restitutoria, imposto da preminenti ragioni di pubblico interesse, si sostituisce la tutela risarcitoria (art. 2043 c.civ.), integralmente garantita.

Non sussiste pertanto la dedotta violazione dell'art. 42, secondo e terzo comma, della Costituzione.

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, della legge 27 ottobre 1988, n. 458 (Concorso dello Stato nella spesa degli enti locali in relazione ai pregressi maggiori oneri delle indennità di esproprio), sollevata, in riferimento all'art. 42, secondo e terzo comma, della Costituzione, dal tribunale di Brescia, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 luglio 1990.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: PESCATORE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 31 luglio 1990.

Il cancelliere: DI PAOLA

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.