CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **470/1990** (ECLI:IT:COST:1990:470)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **PESCATORE**
Camera di Consiglio del **26/09/1990**; Decisione del **09/10/1990**
Deposito del **22/10/1990**; Pubblicazione in G. U. **31/10/1990**
Norme impugnate:
Massime: **16511 16513 16515**
Atti decisi:

N. 470

SENTENZA 9-22 OTTOBRE 1990

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Giovanni CONSO; Giudici: 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, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 20 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità, modifiche ed integrazioni alle l. 17 agosto 1942, n. 1150, l. 18 aprile 1962, n. 167, l. 29 settembre 1964, n. 847, ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia, agevolata e convenzionata), come modificato dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli), promosso con ordinanza emessa il 5 aprile 1990 dal Tribunale di Pavia nel procedimento civile vertente tra Giuliana Tavazzani e il Comune di Pavia, iscritta al n. 381 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 1990;

Udito nella camera di consiglio del 26 settembre 1990 il Giudice relatore Gabriele Pescatore.

Ritenuto in fatto

1. - Il Tribunale di Pavia, con ordinanza 5 aprile 1990 - emessa nel corso di un giudizio promosso per la determinazione e la liquidazione dell'indennità di occupazione di un immobile, ai sensi dell'art. 20 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, come mod. dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 - ha sollevato, in riferimento all'art. 24, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, quarto comma, della legge 22 ottobre 1971, n. 865, come modificato dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, nella parte in cui non consente agli aventi diritto di agire in giudizio per la determinazione dell'indennità di occupazione, finché manchi la valutazione della commissione prevista dall'art. 16 della medesima legge n. 865 del 1971.

Il giudice a quo, premesso che, nel caso di specie, era mancata la su detta valutazione, con la conseguenza che, secondo la norma impugnata, l'azione non poteva essere proposta, ha dedotto il contrasto con l'art. 24, primo comma, della Costituzione dell'art. 20, quarto comma della legge n. 865 del 1971, come modificato dall'art. 14 della legge n. 10 del 1977, in quanto impedisce agl'interessati di agire in giudizio a tutela di un proprio diritto.

Nell'ordinanza di rimessione si rammenta che, in un caso analogo, relativo alla liquidazione dell'indennità di espropriazione, la Corte costituzionale si è già pronunciata, con la sentenza n. 67 del 1990, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 della legge n. 865 del 1971, come modificato dall'art. 14 della legge n. 10 del 1977, "nella parte in cui, pur dopo l'avvenuta espropriazione, non consente agli aventi diritto di agire in giudizio per la determinazione dell'indennità, finché manchi la relazione di stima prevista dagli artt. 15 e 16 della legge".

Nell'ordinanza di rimessione si prospetta la declaratoria d'illegittimità costituzionale della norma impugnata nei seguenti termini: "nella parte in cui, dopo la scadenza del termine di occupazione legittima, non consente agli aventi diritto di agire in giudizio per la liquidazione dell'indennità di occupazione, finché manchi la determinazione dell'indennità medesima da parte della commissione".

2. - Nel giudizio dinanzi a questa Corte non è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, né si sono costituite le parti private.

Considerato in diritto

1. - Questa Corte è chiamata a decidere se l'art. 20, quarto comma, della legge 22 ottobre 1971, n. 865, come modificato dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 - nella parte in cui non consente agli aventi diritto di agire in giudizio per la determinazione dell'indennità di occupazione, finché manchi la valutazione della commissione prevista dall'art. 16 della medesima legge - violi l'art. 24, primo comma, della Costituzione.

Secondo il giudice a quo, la norma si pone in contrasto col precetto fissato dall'art. 24, primo comma, della Costituzione, in base al quale "tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti".

La questione è fondata.

2. - Va osservato preliminarmente che, secondo la disciplina dettata dall'articolo 20 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, così come modificato dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, in caso di occupazione di urgenza delle aree da espropriare, l'indennità di occupazione è determinata da un'apposita commissione, istituita a norma dell'art. 16. Più precisamente l'art. 20, al terzo comma, stabiliva che detta commissione provvedesse "alla determinazione dell'indennità di occupazione in una somma pari, per ciascun anno di occupazione, ad un dodicesimo dell'indennità che sarebbe dovuta per l'espropriazione dell'area da occupare, calcolata a norma dell'art. 16 ovvero, per ciascun mese, o frazione di mese di occupazione, ad un dodicesimo dell'indennità annua".

Su tale disposizione ha inciso la declaratoria d'illegittimità costituzionale pronunciata con la sentenza n. 5 del 1980, con la quale sono stati dichiarati illegittimi l'art. 16, commi cinque, sei e sette della legge n. 865 del 1971, come modificati dalla legge n. 10 del 1977 (relativi alla misura dell'indennità di espropriazione) e l'art. 20, terzo comma, relativo alla misura dell'indennità di occupazione.

In relazione a dette declaratorie d'illegittimità costituzionale, va precisato, peraltro, che costituisce ius receptum secondo quanto emerge dalla successiva giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 216 del 1990; n. 1022 del 1988; n. 355 del 1985; n. 231 del 1984) e dal costante indirizzo della Corte di cassazione - che esse non hanno inciso sulla competenza delle Commissioni previste dall'art. 16 e sulla devoluzione ad esse della determinazione delle indennità di espropriazione e di occupazione, ma hanno toccato soltanto i criteri relativi alle indennità per le aree con destinazione edificatoria.

Ne deriva la permanente operatività del disposto dell'impugnato art. 20, quarto comma, della legge n. 865 del 1971, come modificato dall'art. 14 della legge n. 10 del 1977, secondo il quale, contro la determinazione dell'indennità di occupazione, gli interessati possono "proporre opposizione davanti alla corte d'appello competente per territorio, con atto di citazione notificato all'occupante entro trenta giorni dalla comunicazione dell'indennità stessa a cura del sindaco, nelle forme prescritte per la notificazione degli atti processuali civili".

3. - Come ha osservato il giudice a quo nell'ordinanza di rimessione, la disposizione è analoga a quella - dichiarata illegittima da questa Corte con la sentenza n. 67 del 1990 contenuta nel precedente art. 19, a norma della quale ai proprietari e agli altri interessati al pagamento dell'indennità di espropriazione era attribuita la facoltà di proporre opposizione alla stima compiuta dalla commissione prevista dall'art. 16, entro trenta giorni dall'inserzione dell'avviso del deposito della relazione nel Foglio degli annunzi legali della provincia.

Questa Corte, con la citata sentenza, ha dichiarato illegittimo l'art. 19 nella parte in cui, pur dopo che fosse avvenuta l'espropriazione, non consentiva agli aventi diritto di agire in giudizio per la determinazione dell'indennità, finché mancasse la relazione di stima.

In tale decisione è stato ribadito il principio, già costantemente affermato, secondo il quale la tutela giurisdizionale, pur potendo essere disciplinata dal legislatore con modalità particolari in relazione alle situazioni giuridiche alle quali si riferisce, deve sempre essere effettiva e la sua disciplina non può risolversi in un differimento di essa sine die o, comunque, in un suo sostanziale svuotamento. L'art. 19 della legge n. 865 del 1971 consentiva, invece, alla pubblica amministrazione, omettendo l'adempimento relativo alla relazione di stima, non solo di differire senza limiti di tempo la corresponsione dell'indennità di espropriazione, ma anche d'impedire indefinitamente l'esperibilità dell'azione per ottenerne la liquidazione in sede giudiziaria.

4. - Nel procedere all'esame della questione prospettata dal giudice a quo, va osservato che, secondo la giurisprudenza di questa Corte (cfr. le sentenze n. 47 del 1964; n. 87 del 1969;

n. 130 del 1970; n. 57 del 1972; nn. 24 e 97 del 1973 e, da ultimo, anche la sentenza n. 530 del 1989), l'art. 24, primo comma, della Costituzione non impone una correlazione assoluta tra il sorgere del diritto e la sua azionabilità, quando ricorrano esigenze di ordine generale e superiori finalità di giustizia. E, anche se sussistono queste circostanze, il legislatore è sempre tenuto ad osservare il limite imposto dall'esigenza di non rendere la tutela giurisdizionale eccessivamente difficoltosa ovvero di non differirla irrazionalmente o sine die.

L'art. 20, quarto comma, della legge 22 ottobre 1971, n. 865, così come modificato dall'art. 14 della legge n. 10 del 1977 - nel regolare la tutela giurisdizionale del proprietario e degli altri soggetti interessati al conseguimento dell'indennità di occupazione - opera una scissione tra l'insorgenza del diritto a tale indennità e l'azionabilità di esso.

Il diritto all'indennità nasce, infatti, con l'occupazione dell'area, mentre l'esperibilità dell'azione è differita alla determinazione dell'indennità in sede amministrativa ed alla sua comunicazione all'interessato, senza che sia stabilito alcun termine entro il quale tali adempimenti debbono essere compiuti.

Ne deriva che l'esperibilità dell'azione, pur dopo la nascita del diritto all'indennità, a seguito della privazione del possesso del bene, può essere paralizzata ad libitum dalla pubblica amministrazione, attraverso l'omessa determinazione dell'indennità, ovvero attraverso l'omessa comunicazione della determinazione stessa.

È evidente che l'art. 20 della legge n. 865 del 1971, così disponendo, disattende completamente la ratio dell'art. 24, primo comma, della Costituzione, il quale non consente al legislatore di rimettere all'arbitrio della pubblica amministrazione l'esperibilità della tutela giurisdizionale della pretesa all'indennizzo dell'occupazione.

5. - Il giudice remittente prospetta la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 20 anzidetto, rapportandola alla "parte in cui, dopo la scadenza del termine di occupazione legittima, non consente agli aventi diritto di agire in giudizio per la liquidazione dell'indennità di occupazione, finché manchi la determinazione dell'indennità medesima da parte della commissione".

Accertato - come sopra si è visto - che il contrasto con l'art. 24 sussiste, deve ritenersi che la soluzione prospettata dal giudice remittente è inidonea a risolverlo, ricollegando l'azionabilità del diritto alla corresponsione dell'indennità di occupazione alla scadenza del termine di occupazione legittima, che è di ben cinque anni dall'immissione nel possesso: termine durante il quale, senza alcuna valida ragione, il titolare del diritto resterebbe privo di tutela giurisdizionale.

Ritiene, invece, la Corte che, una volta accertata l'illegittimità del differimento dell'esercizio giurisdizionale del diritto in questione operato dalla norma impugnata, sia soluzione conforme alla Costituzione, in aderenza al contenuto ed ai limiti del presente giudizio, quella di collegare l'esercizio della pretesa indennitaria al momento in cui, con l'occupazione, si determina la limitazione della posizione del soggetto interessato.

Pertanto, l'art. 20, quarto comma, della legge 22 ottobre 1971, n. 865, come modificato dall'art. 14 della legge n. 10 del 1977, va dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui, in mancanza della determinazione, ad opera della commissione prevista dall'art. 16, dell'indennità o della sua comunicazione agli interessati, non consente ai medesimi di agire in giudizio per ottenere la liquidazione dell'indennità stessa a decorrere dall'occupazione del bene che ne è oggetto.

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, quarto comma, della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità, modifiche e integrazioni alle l. 17 agosto 1942, n. 1150, l. 18 aprile 1962, n. 167, l. 29 settembre 1964, n. 847, ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia, agevolata e convenzionata), così come modificato dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli), nella parte in cui, in mancanza della determinazione, ad opera della commissione prevista dall'art. 16, dell'indennità di occupazione o della sua comunicazione agli interessati, non consente ai medesimi di agire in giudizio per ottenerne la liquidazione, a decorrere dall'occupazione del bene che ne è oggetto.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 ottobre 1990.

Il Presidente: CONSO

Il redattore: PESCATORE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 22 ottobre 1990.

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.