CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **486/1991** (ECLI:IT:COST:1991:486)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CORASANITI** - Redattore: - Relatore: **GRANATA**
Camera di Consiglio del **06/11/1991**; Decisione del **18/12/1991**
Deposito del **27/12/1991**; Pubblicazione in G. U. **04/01/1992**
Norme impugnate:
Massime: **17899 17900 17901 17902 17903 17904**
Atti decisi:

N. 486

SENTENZA 18-27 DICEMBRE 1991

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Aldo CORASANITI; Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge 27 ottobre 1988, n. 458 ("concorso dello Stato nelle spese degli enti locali in relazione ai pregressi maggiori oneri delle indennità di esproprio") promosso con ordinanza emessa il 24 gennaio 1991 dal Tribunale di Potenza nei procedimenti civili riuniti vertenti tra Giocoli Emilio ed altri e Comune di Potenza ed altri iscritta al n. 338 del registro ordinanze 1991 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 1991;

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

Udito nella camera di consiglio del 6 novembre 1991 il Giudice relatore Renato Granata;

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso di un giudizio di restituzione di terreni abusivamente occupati e, senza emissione di provvedimenti espropriativi, utilizzati per la costruzione di alloggi di edilizia residenziale pubblica da parte di cooperative all'uopo delegate dal Comune, l'adito Tribunale di Potenza con ordinanza del 24 gennaio 1991 - ritenuto che, nella specie, non potevano configurarsi né l'effetto acquisitivo, in favore dell'ente territoriale, ai sensi degli artt. 35 e 57 della legge n. 865/1971, per mancanza appunto di una legittima procedura espropriativa, né la c.d. accessione invertita, in favore delle cooperative, secondo i principi elaborati dalla giurisprudenza presupponenti l'irreversibile destinazione del fondo ad un'"opera pubblica"" quale non è l'"alloggio" pur se di tipo economico e popolare quando realizzato, come nella specie, da soggetti privati, onde avrebbe dovuto disporsi la chiesta restituzione dell'area ai proprietari; e considerato che, viceversa, nell'analoga situazione di fondo utilizzato per scopi di edilizia sociale con provvedimento espropriativo poi dichiarato illegittimo è intervenuto l'art. 3 della legge n. 458/1988 a vietare la retrocessione del bene riconoscendo al proprietario il solo diritto al risarcimento del danno - ha reputato di conseguenza rilevante, oltreché non manifestamente infondata in riferimento all'art. 3 Cost., ed ha perciò sollevato questione incidentale di costituzionalità del predetto art. 3 della legge n. 458, nella parte appunto in cui non estende la disciplina ivi prevista per il caso di accertata illegittimità anche all'ipotesi di radicale mancanza del provvedimento espropriativo di area edificata per finalità abitative sociali.

Identica sarebbe infatti nelle due fattispecie - secondo il Tribunale - la situazione di carenza di potere in cui versa l'Amministrazione, per cui non si giustificherebbe il loro diverso trattamento giuridico, sotto il profilo della (in un caso) esclusa e (nel secondo) consentita restituzione del suolo edificato.

2. - L'Avvocatura, per l'intervenuto Presidente del Consiglio dei ministri, ha eccepito l'inammissibilità e in subordine l'infondatezza della questione: reputando, per un verso, dubbia la rilevanza dell'impugnativa, per l'insufficiente e contraddittoria esposizione dei dati di fatto nell'ordinanza di rinvio, e contestando, sotto il secondo profilo, l'idoneità della norma denunciata a fungere da tertium comparationis - perché facente parte di una legge volta solo a consentire il finanziamento di talune specifiche spese dei comuni - agli effetti della pronunzia additiva ora chiesta alla Corte.

Ha prospettato inoltre - con memoria successivamente depositata - che l'inammissibilità della sollevata questione possa alternativamente discendere dal fatto che, nella fattispecie oggetto del giudizio a quo, la paventata restituzione del bene ablato resti comunque impedita dal divieto di annullamento dell'attività posta in essere attraverso gli atti di destinazione del terreno per finalità di interesse generale (quale quella di edilizia economica e popolare), discendente dagli artt. 2 e 4 della legge abolitrice del contenzioso amministrativo: ovvero proprio dai richiamati principi in tema di "accessione invertita", a suo avviso applicabili indipendentemente dalla natura privatistica del soggetto concessionario dell'esecuzione dell'opera (o destinatario del diritto di superficie sul suolo), quando vi sia (come nella specie) corrispondenza tra i motivi di pubblica utilità, che avevano legittimato l'occupazione, e le finalità assolte dall'edificio realizzato.

Ha ipotizzato ancora, in ulteriore subordine, la possibilità di una applicazione analogica od estensiva dell'art. 3 della legge n. 45/88 (ai fini della reiezione dell'impugnativa con una decisione interpretativa).

Ed ha dedotto infine il carattere "transitorio" della norma in esame, agli effetti di un vaglio "meno rigido" di essa alla stregua del canone dell'art. 3 Cost.

Considerato in diritto

1. - L'art. 3 della legge 27 ottobre 1988 n. 458 (sul "concorso dello Stato nella spesa degli enti locali in relazione ai pregressi maggiori oneri delle indennità di esproprio") testualmente dispone che "il proprietario del terreno utilizzato per finalità di edilizia residenziale pubblica, agevolata e convenzionata, ha diritto al risarcimento del danno causato da provvedimento espropriativo dichiarato illegittimo con sentenza passata in giudicato, con esclusione della retrocessione del bene".

Il Tribunale di Potenza dubita della legittimità costituzionale di tale norma, in riferimento all'art. 3 Cost., reputando che sia irragionevole la mancata estensione del riferito divieto di retrocessione (del bene comunque utilizzato per finalità di edilizia residenziale pubblica) anche all'ipotesi - del tutto analoga a quella legislativamente considerata - di terreni illecitamente occupati per mancanza (invece che per accertata illegittimità) del decreto espropriativo.

2. - L'Avvocatura di Stato, nella sequenza dei propri atti difensivi, ha dedotto plurimi profili di inammissibilità della questione - anche in connessione a problemi esegetici e qualificatori della disposizione denunciata - che, per evidenti ragioni di priorità logica e giuridica, vanno ora preliminarmente esaminati.

Nessuno di tali rilievi è per altro fondato.

In particolare, entrambe le eccezioni formulate nell'atto di intervento - in ordine (a) alla dedotta impossibilità della norma in oggetto a svolgere il ruolo di tertium comparationis ad essa attribuito dal giudice a quo, stante il suo inserimento in una legge essenzialmente di stanziamento volta soltanto a consentire il finanziamento di speciali spese dei comuni; ed (b) alla pretesa esposizione, nell'ordinanza di rimessione, di dati fattuali contraddittori ai fini della riconducibilità della fattispecie nell'ambito dell'edilizia convenzionata od in quella dell'edilizia agevolata - non valgono ad invalidare il giudizio di rilevanza della questione espresso dall'autorità rimettente.

Quanto alla prima, perché la finalità di una legge, considerata nel suo complesso, non esclude la possibilità che in essa (opportunamente o meno dal punto di vista della tecnica legislativa) sia inserita una disposizione avente una valenza diversa e più ampia.

Quanto alla seconda eccezione, perché si palesa risolutivo il fatto che senza adozione di alcun provvedimento espropriativo vi è stata utilizzazione di aree private su concessione del comune per finalità di edilizia residenziale pubblica, mentre è irrilevante stabilire se questa fosse nella specie agevolata o convenzionata, posto che entrambe sono contemplate dalla disposizione impugnata.

Del pari non possono essere condivisi gli altri rilievi pregiudiziali svolti nella memoria per la udienza, sia perché, secondo la giurisprudenza della Corte di Cassazione, la vicenda della occupazione acquisitiva può configurarsi solo in relazione alla realizzazione di opere pubbliche sussumibili nella categoria (e soggette al regime) dei beni pubblici demaniali o patrimoniali indisponibili, il che, per un verso, presuppone la appartenenza delle opere stesse a soggetti pubblici e, per altro verso, costituisce la ragione del divieto posto al giudice ordinario di disporre la restituzione in pristino dello stato dei luoghi; sia perché la norma stessa - in ragione dell'attesa, ormai perdurante da anni, di una nuova disciplina normativa generale della materia delle espropriazioni per pubblica utilità - non sembra possa dirsi predicata dal carattere di transitorietà affermato dalla Avvocatura dello Stato.

3. - Per altro, il problema se la norma dettata dal menzionato art. 3 della legge n. 488/88 sia o non idonea a fungere da tertium comparationis - prospettato dall'Avvocatura sotto il profilo prima illustrato - rimane da esaminare sotto la diversa angolazione della natura

eccezionale o derogatoria, che il giudice a quo le ha attribuito per negare l'applicabilità in via di interpretazione analogica di detta norma, senza considerare che essa, se tale veramente fosse, non potrebbe svolgere quel ruolo (di comparazione appunto) che lo stesso giudice pur le ha assegnato.

Problema - questo - la cui soluzione deve passare attraverso una pur sintetica indagine volta ad inquadrare nel sistema la specifica disposizione che ne occupa.

L'art. 3 della legge 458/88 viene comunemente inteso come una sostanziale applicazione al settore specifico della edilizia residenziale pubblica di quella particolare fattispecie acquisitiva alla mano pubblica di beni privati costituita dalla figura, di creazione giurisprudenziale, della c.d. accessione invertita, od occupazione appropriativa. La quale ricorre, come già si è accennato, quando il soggetto pubblico - pure in carenza di un provvedimento espropriativo operativo di effetti, o perché mai emanato o perché caducato per illegittimità - occupa un suolo privato e radicalmente ed irreversibilmente lo trasforma in bene pubblico assoggettato al regime proprio dei beni demaniali o patrimoniali indisponibili, su di esso realizzando un'opera pubblica, oggetto di precedente dichiarazione di pubblica utilità. Fattispecie acquisitiva particolare, predicata dunque, tra gli altri, da due indici di identificazione: la esistenza di una dichiarazione di pubblica utilità dell'opera così realizzata; la qualificabilità come pubblica, in ragione della sua realizzazione da parte di un soggetto pubblico, dell'opera stessa con conseguente assoggettamento della nuova entità materiale in cui essa consiste al regime dei beni demaniali o patrimoniali indisponibili.

Alla stregua di quanto sopra, pertanto, prima della introduzione nell'ordinamento della disposizione dettata con l'art. 3 della legge 458/88, la vicenda della accessione invertita poteva verificarsi nel settore della edilizia residenziale pubblica soltanto per una parte delle ipotesi in esso ricomprese, ma non per tutte.

Rientravano, infatti, nell'area di potenziale operatività di tale fattispecie acquisitiva le ipotesi di costruzioni realizzate dalla mano pubblica direttamente o nel quadro del regime concessorio e convenzionale di cui all'art. 35 della legge 865/71; restavano fuori tutte le altre ipotesi di opere realizzate comunque da soggetti privati pur se ancora nel quadro di quest'ultimo regime, ovvero nel concorso di interventi agevolativi di altro tipo.

Questa ricostruzione del sistema normativo preesistente all'art. 3 legge 458/88 spiega perché la disposizione taccia della edilizia sovvenzionata, per tale comunemente intendendosi quella realizzata, come si è prima accennato, da soggetti pubblici oltre che con esclusivo ricorso a mezzi finanziari pubblici (in quanto, si ripete, rispetto a questa era già operante l'accessione invertita) e mette in luce che la disposizione stessa comporta l'estensione della fattispecie acquisitiva "accessione invertita" con riguardo alle altre forme di edilizia residenziale pubblica (comprese quelle realizzate in regime di concessione-convenzione ex art. 35 cit. ma a cura di concessionari non soggetti pubblici) che, concretandosi in costruzioni facenti capo alla mano privata, non potevano dare vita ad entità materiali qualificabili come opere pubbliche.

Dal quadro così tracciato risulta quindi che l'art. 3 della legge 458/88, da un lato, prende atto della esistenza di una regola già operante in via generale per tutte le opere pubbliche e, in specie, anche nel settore della edilizia residenziale pubblica quanto alle costruzioni realizzate dalla mano pubblica: e, dall'altro, estende tale regola alle restanti parti della stessa edilizia residenziale pubblica che erano sottratte alla sua applicazione. Estensione - questa - giustificata dalla identità, sul piano politico-economico, del risultato perseguito attraverso il programma edilizio, considerato nella globalità delle sue articolazioni a prescindere dalla diversità delle qualificazioni giuridiche spettanti alle costruzioni in dipendenza della natura pubblica o privata del soggetto realizzatore.

Donde è da escludersi che l'art. 3 considerato abbia natura derogatoria o eccezionale e deve per contro riconoscerglisi la idoneità, appunto, a fungere da tertium comparationis rispetto alle ipotesi, non comprese nella sua previsione, di utilizzazione senza titolo, perché mai emesso, di aree private a fini di edilizia residenziale pubblica, sempre che incluse nei piani di zona aventi valore di dichiarazione di pubblica utilità e fermi gli altri elementi di identificazione della fattispecie normativa presupposti dalla disposizione con lo stesso articolo dettata.

4. - Quanto premesso vale anche a dimostrare, venendo al merito della questione, che la disparità di trattamento fra la ipotesi contemplata dalla previsione normativa (provvedimento espropriativo emesso ma dichiarato illegittimo con sentenza passata in giudicato) e la ipotesi esclusa (mancata emissione del provvedimento espropriativo) effettivamente è priva di una sufficiente giustificazione razionale, come confermato anche dalla considerazione che nello schema giurisprudenziale della accessione invertita - il cui ambito di operatività, come si è già sottolineato, la norma denunziata si propone di estendere all'intero settore della edilizia residenziale pubblica - nessuna rilevanza discriminante è attribuita (del tutto correttamente, attesa la identità della situazione giuridica finale di carenza di potere alla quale in entrambe le ipotesi si perviene) alla circostanza della presenza nel singolo caso concreto di un provvedimento espropriativo poi caducato con effetto ex tunc o, al contrario, della mancanza di esso in radice, perché mai emesso. Onde non si intende per quale ragione una rilevanza siffatta tale circostanza dovrebbe esplicare in sede di mera estensione dell'ambito di operatività di quello stesso schema.

5. - Tanto considerato - e dovendosi escludere la possibilità di ricomprendere nella previsione normativa in via di applicazione analogica o di interpretazione estensiva anche l'ipotesi di mancanza del titolo espropriativo, perché mai emesso, in quanto dai lavori parlamentari, in piena consonanza con il dato testuale, risulta avere il legislatore inteso considerare fin dall'inizio soltanto l'ipotesi di annullamento del decreto espropriativo emesso - va dichiarata la illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 3, primo comma, della legge n. 458 del 1988, nella parte in cui non prevede che al proprietario del terreno utilizzato per finalità di edilizia residenziale pubblica senza che sia stato emesso alcun provvedimento di esproprio possa applicarsi la disciplina da detta norma prevista per l'ipotesi in cui - nella medesima situazione - il provvedimento espropriativo sia stato dichiarato illegittimo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge 27 ottobre 1988 n. 458 ("concorso dello Stato nella spese degli enti locali in relazione ai pregressi maggiori oneri delle indennità di esproprio"), nella parte in cui non prevede che al proprietario del terreno utilizzato per finalità di edilizia residenziale pubblica senza che sia stato emesso alcun provvedimento di esproprio possa applicarsi la disciplina da detta norma prevista per l'ipotesi in cui - nella medesima situazione - il provvedimento espropriativo sia stato dichiarato illegittimo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 dicembre 1991.

Il Presidente: CORASANITI

Il redattore: GRANATA

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 27 dicembre 1991.

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.