CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **442/1993** (ECLI:IT:COST:1993:442)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CASAVOLA** - Redattore: - Relatore: **GRANATA**
Udienza Pubblica del **02/11/1993**; Decisione del **02/12/1993**
Deposito del **16/12/1993**; Pubblicazione in G. U. **22/12/1993**
Norme impugnate:
Massime: **20036 20037 20038 20039 20040 20041 20042 20043 20044 20045 20046 20047 20048**
Atti decisi:

N. 442

SENTENZA 2-16 DICEMBRE 1993

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 5- bis della legge 8 agosto 1992, n. 359 (rectius: art. 5- bis decreto legge 11 luglio 1992, n. 333 convertito nella legge 8 agosto 1992, n. 359) (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 18 dicembre 1992 dalla Corte di Appello di Roma nel procedimento civile vertente tra Veschi Elvira ed altri ed il Comune di Roma iscritta al n. 132 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 14, prima serie

speciale, dell'anno 1993;

2) ordinanza emessa il 4 dicembre 1992 dalla Corte di Appello di Palermo nel procedimento civile vertente tra Intravaia Giacomo ed il Comune di Monreale iscritta al n. 180 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 1993;

Visti gli atti di costituzione di Veschi Elvira ed altri, del Comune di Roma, di Intravaia Giacomo, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 2 novembre 1993 il Giudice relatore Renato Granata;

Uditi gli avvocati Bertolo Spallina per Intravaia Giacomo, Mauro Croci per il Comune di Roma e l'Avvocato dello Stato Sergio La Porta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Nel giudizio promosso da Veschi Elvira ed altri - i quali, avendo ceduto volontariamente (ex art. 12 legge 22 ottobre 1971 n. 865), nell'ambito di una procedura espropriativa, un terreno al Comune di Roma sulla base dell'indennità provvisoria con riserva di conguaglio e non essendo più possibile tale conguaglio dopo la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge n. 385/71 cit. sui criteri indennitari provvisori, avevano chiesto che venisse determinato il prezzo della cessione (ovvero l'indennità dovuta) secondo il valore del bene in un libero mercato (ex art. 39 legge n. 2359 del 1865) all'epoca della cessione - l'adita Corte d'appello di Roma, ritenuto che ai proprietari cedenti dovesse riconoscersi il diritto di ottenere l'equivalente del prezzo di mercato del bene ceduto e considerato che nelle more del giudizio l'art. 5- bis della legge 8 agosto 1992 n. 359 (rectius: art. 5- bis d.-l. 11 luglio 1992 n. 333, convertito nella legge 8 agosto 1992 n. 359) aveva introdotto una nuova normativa in materia di determinazione della indennità di espropriazione, immediatamente applicabile anche ai procedimenti in corso - ha sollevato (con ordinanza del 18 dicembre 1992) questione incidentale di legittimità costituzionale di tale norma sotto più profili.

Ritiene innanzi tutto che il primo comma dell'art. 5- bis violi l'art. 42, comma 3, Cost.; infatti, alla stregua del nuovo criterio di determinazione dell'indennizzo espropriativo il valore venale viene prima abbattuto della metà, atteso che il reddito dominicale rivalutato è cosa trascurabile in termini monetari; l'importo così calcolato viene poi ulteriormente ridotto del quaranta per cento, per cui il privato espropriato potrà al massimo ottenere una indennità che si aggira intorno ad un terzo del valore venale. Ma un indennizzo, che comporta una falcidia pari a circa il settanta per cento del valore venale del bene, non presenta quelle caratteristiche di serio ristoro previste dalla giurisprudenza di questa Corte e che rappresentano la soglia minima di costituzionalità prescritta dal canone del citato terzo comma dell'art. 42 Cost.

La medesima disposizione (primo comma dell'art. 5- bis) poi viola anche l'art. 3 Cost. (giacché il nuovo criterio di determinazione dell'indennizzo espropriativo comporta un'ingiustificata disparità di trattamento tra proprietari di aree edificabili assoggettati all'espropriazione e quelli che invece non lo sono, atteso che solo i primi, e non anche i secondi, subiscono la suddetta falcidia del 70% del valore venale dell'area edificabile) e l'art. 53 Cost. (perché l'espropriato è chiamato a concorrere alla spesa pubblica in misura maggiore degli altri cittadini, ossia nella misura in cui l'indennizzo risulta essere inferiore al valore effettivo del bene espropriato, senza che tale maggior sacrificio sia minimamente correlato alla sua capacità contributiva).

Ulteriori censure poi attengono ancora al primo comma dell'art. 5-bis in riferimento all'art.

3 Cost. sotto un duplice profilo. Da una parte la nuova normativa, avendo confermato il criterio del valore agricolo medio per le aree agricole con il richiamo del titolo II° della legge 22 ottobre 1971 n. 865, viene a creare una disparità tra le due diverse discipline espropriative dei suoli agricoli e dei suoli edificatori: la prima più favorevole della seconda (il prezzo della cessione può arrivare fino al 50% dell'indennità provvisoria e - se la cessione è fatta dal proprietario che sia anche coltivatore diretto - raggiungere addirittura il triplo). D'altra parte si deduce la disparità di trattamento tra espropriazione e occupazione espropriativa: l'una, pur rispettando per intero il procedimento espropriativo, assicura al proprietario espropriato solo un terzo del valore venale del suo bene; l'altra, ancorché priva del decreto di esproprio o con un decreto di esproprio tardivo e quindi inutile, è più favorevole per il proprietario che ha diritto al risarcimento del danno in misura pari al valore venale del bene.

Inoltre la Corte rimettente censura il primo comma, ultima parte, e secondo comma, dell'art. 5- bis in riferimento agli artt. 3, 24 e 113 Cost., sostenendo che vi è disparità di trattamento tra espropriati che accettano la determinazione dell'indennità effettuata in via definitiva ed espropriati che non accettano siffatta liquidazione, in quanto la riduzione del 40% (prevista dall'ultima parte del primo comma) agisce come deterrente ed appare introdotta non tanto allo scopo di incentivare le cessioni volontarie (che, secondo il disposto del secondo comma, sono esenti da tale riduzione), quanto con il fine evidente di scoraggiare, o meglio di punire, coloro che si rifiutano di consegnare l'immobile, comprimendo così il diritto di agire in giudizio per l'accertamento dei propri diritti.

La Corte rimettente censura poi il terzo comma dell'art. 5- bis in riferimento agli artt. 42, comma 3, e 97 Cost . Tale disposizione, nel prevedere che ai fini della edificabilità delle aree si debbano considerare non solo le possibilità legali, ma anche quelle effettive di edificazione, riferisce tale valutazione al momento dell'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio. È però possibile che, in ipotesi di modifica delle valutazioni urbanistiche o nel caso in cui i vincoli non siano rispettati, il valore commerciale del suolo al momento dell'esproprio risulti progressivamente divaricato nel tempo rispetto a quello relativo alla situazione originaria, divenuta inattuale, inadeguata od inapplicata. Può quindi accadere (come nel caso di specie) che tra il momento dell'apposizione del vincolo preordinato all'espropriazione e quello dell'espropriazione intercorra un così rilevante lasso temporale, che l'indennità finisce per non avere più come parametro il valore di un'area edificabile, che pur pretende di compensare, bensì un'area che al momento dell'imposizione del vincolo aveva una destinazione agricola. In tal caso la perdita del bene espropriato non è compensata da un serio ristoro che deve necessariamente e direttamente collegarsi al valore economico attuale (e non già pregresso) del bene stesso.

Inoltre sarebbe violato anche l'art. 97 Cost. perché verrebbe di fatto premiata la lentezza e l'inefficienza dell'amministrazione, la quale, in tal modo, avrebbe tutto da guadagnare nel divaricare al massimo nel tempo i due momenti dell'imposizione del vincolo e dell'espropriazione, atteso che al momento di espropriare e di pagare la relativa indennità è evidentemente conveniente, per effetto del meccanismo legislativo censurato, che i dati per la valutazione siano i più remoti possibili.

Un'ultima censura riguarda il settimo comma dell'art. 5- bis nella parte in cui prevede che la nuova determinazione dell'indennità di espropriazione si applichi ai procedimenti ancora in corso; la disposizione confligge con il principio di irretroattività della legge sotto il profilo che non sussiste - secondo la Corte rimettente - alcuna ragione giustificatrice della deroga a tale principio, soprattutto se si considera che la normativa censurata è stata introdotta dopo una inerzia del legislatore durata per oltre dieci anni e che la stessa riveste il carattere della provvisorietà.

2. - Si sono costituiti Vesci Elvira e gli altri attori nel giudizio a quo e, aderendo alle argomentazioni dell'ordinanza, hanno chiesto la dichiarazione di illegittimità costituzionale

della norma impugnata.

La difesa delle parti private prospetta poi un'ulteriore questione di costituzionalità per l'ipotesi in cui la Corte la sollevi d'ufficio. Osserva che la nuova disciplina dell'indennizzo espropriativo riveste il carattere della provvisorietà e, conseguentemente, il cittadino che subisce l'espropriazione nella vigenza di questo regime ha un trattamento deteriore rispetto a quello riservato al cittadino che, invece, subirà l'espropriazione quando sarà emanata l'annunciata disciplina organica. In tale dichiarato carattere provvisorio della disciplina è necessariamente implicita la diversità di trattamento tra situazioni assoggettate alla disciplina provvisoria e quelle ricadenti nella disciplina definitiva con conseguente violazione dell'art. 3 Cost.

3. - Si è costituito anche il Comune di Roma sostenendo, anche con successiva memoria, la non fondatezza della questione di costituzionalità.

In particolare, quanto alla censura che attiene al terzo comma dell'art. 5-bis, la difesa del Comune ritiene che la disposizione sia da intendere nel senso che nella valutazione del bene si debba prescindere dal vincolo preordinato allo esproprio con la conseguenza che il valore (salvo poi attualizzarlo) deve essere ancorato proprio al momento dell'apposizione del vincolo, ossia prescindendo da esso, allo stato in cui i beni si trovavano precedentemente al vincolo stesso.

Del pari infondata è la censura di incostituzionalità per disparità di trattamento tra proprietari di aree edificabili e proprietari di aree agricole per la diversità del presupposto che giustifica una disciplina differenziata dell'indennizzo espropriativo. Ugualmente non fondata - ha sostenuto la difesa del Comune di Roma - è la censura sollevata dal giudice a quo con riferimento all'art. 3 Cost., per presunta disparità di trattamento tra chi viene espropriato (legittimamente) e chi invece soggiace alla c.d. accessione invertita, trattandosi di situazioni radicalmente diverse che giustificano una disciplina differenziata.

4. - È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile od infondata.

Preliminarmente eccepisce l'irrilevanza della censura di incostituzionalità relativa alla riduzione del 40% da applicare all'ammontare dell'indennità risultante dalla media dei valori di cui al primo comma dell'art. 5- bis giacché il trasferimento della proprietà è avvenuto consensualmente mediante cessione, sicché resta di conseguenza esclusa la riduzione del 40% della semisomma del valore venale e del reddito dominicale.

Nel merito l'Avvocatura ritiene non fondate le censure di costituzionalità.

In particolare non sono violati gli artt. 3 e 97 Cost. denunciati sotto il profilo che il terzo comma dell'art. 5- bis stabilisce, agli effetti dell'accertamento della natura edificatoria del terreno, di avere riguardo al momento dell'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio. Tale disposizione non significa, affatto, che la valutazione del bene debba effettuarsi con riferimento alla data di apposizione del vincolo espropriativo (anziché a quella del decreto d'esproprio o, comunque, del trasferimento della proprietà). La stima dell'immobile deve invece essere riferita alla data dell'esproprio sicché cade la censura d'irrazionalità ex art. 3 Cost., mentre non è pertinente l'evocato parametro dell'art. 97 Cost.

Né è fondata la censura di disparità di trattamento tra espropriazione di terreni agricoli ed espropriazione di aree fabbricabili atteso che le maggiorazioni delle indennità e le indennità aggiuntive previste per le espropriazioni di terreni agricoli appartenenti a (o condotti da) coltivatori diretti stanno a compensare la perdita (non della proprietà ma) della possibilità

d'esercizio della attività di (diretta) coltivazione del fondo.

Altresì neppure vi è disparità di trattamento tra espropriazione ed occupazione appropriativa perché si tratta di ipotesi radicalmente diverse.

Infine l'ultimo profilo della questione di costituzionalità riferito al settimo comma dell'art. 5-bis, è irrilevante perché riguarda i procedimenti espropriativi in corso alla data del 14 agosto 1992, e non è quindi operante nel giudizio principale nel quale il procedimento si è interrotto con la cessione volontaria del bene. Comunque è infondato atteso che non si verte in materia nella quale operi il principio della irretroattività della legge ed è del tutto ragionevole che il legislatore abbia accomunato nella disciplina indennitaria tutte le ipotesi di non avvenuta determinazione in via definitiva dell'indennità.

5. - In un giudizio avente ad oggetto la determinazione dell'indennità di esproprio di due fabbricati siti all'interno del perimetro urbano di Monreale (indennità comprensiva sia dei due fabbricati stessi che del suolo su cui sorgevano e che aveva indiscutibilmente destinazione edificatoria), la Corte d'appello di Palermo, con ordinanza del 4 dicembre 1992, ha sollevato anch'essa questione incidentale di legittimità costituzionale della medesima norma. In particolare le censure investono rispettivamente il primo comma dell'art. 5- bis (in riferimento sia all'art. 42, comma 3, Cost., sotto il profilo dell'inadeguatezza del criterio di calcolo dell'indennizzo espropriativo, sia all'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'irrazionale disparità di trattamento tra i proprietari di aree edificabili assoggettati ad espropriazione ed i proprietari di aree aventi le stesse caratteristiche e poste nella stessa zona, i quali ultimi, a differenza dei primi, possono ottenere il valore di mercato pieno); il secondo comma (in riferimento agli art. 24 Cost., sotto il profilo che l'abbattimento del 40% della semisomma del valore venale e del reddito domenicale) è lesivo del diritto di difesa (art. 24 Cost.) in quanto coarta il proprietario espropriato che non intenda accettare la indennità offertagli, inducendolo, per evitare tale sanzione, a non esercitare il suo diritto di difesa e a non proporre l'opposizione alla stima); ed, infine, il sesto comma dell'art. 5-bis (in riferimento all'art. 3 Cost. sotto il profilo dell' irragionevole disparità di trattamento tra gli espropriati che hanno accettato l' indennità provvisoria convenendo la cessione volontaria ovvero quelli la cui indennità sia divenuta non impugnabile o sia stata definita con sentenza passata in giudicato prima dell'entrata in vigore della legge di conversione, e gli altri proprietari assoggettati allo stesso procedimento di espropriazione, la cui opposizione alla stima non si sia ancora conclusa con sentenza passata in giudicato e che quindi si vedranno applicare il nuovo meno favorevole criterio di determinazione dell'indennità; ulteriore disparità di trattamento vi sarebbe poi tra espropriati nei cui confronti, al momento della sua entrata in vigore, è stato emesso il decreto di espropriazione che ha comportato la perdita del diritto di proprietà del bene espropriato, i quali non possono quindi più convenire la cessione volontaria senza subire la riduzione del quaranta per cento dell'importo determinato mediando tra il valore venale e reddito dominicale rivalutato, e proprietari invece nei cui confronti nello stesso procedimento non è stato ancora emesso il decreto ablativo e che quindi accettando l'indennità offerta e convenendo la cessione volontaria ben possono evitare la decurtazione del 40% dell'ammontare della indennità di espropriazione).

6. - Si è costituito Intravaia Giacomo deducendo in punto di fatto che con ordinanza n. 57 dell'8 giugno 1987 il Sindaco di Monreale aveva pronunciato l'espropriazione dell'immobile di sua proprietà. In via preliminare eccepiva poi l'irrilevanza della questione di costituzionalità atteso che la normativa censurata riguarda esclusivamente l'espropriazione delle aree fabbricabili e non anche di quelle già edificate e che quindi non trova applicazione nella specie trattandosi di espropriazione di fabbricati.

Nel merito sostiene l'illegittimità costituzionale della norma denunciata condividendo le argomentazioni dell'ordinanza del giudice rimettente.

7. - È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, sostenendo pregiudizialmente l'ammissibilità, e quindi la rilevanza, della questione di costituzionalità perché la norma censurata fa corpo con l'art. 16 legge n. 865/71, il cui nono comma è da considerare ancora vigente; sicché nell'espropriazione di aree edificate l'indennità è rappresentata dalla somma del valore delle costruzioni e del valore dell'area. Per quest'ultimo pertanto si pone un problema di applicabilità della disposizione censurata.

Nel merito l'Avvocatura ritiene la questione infondata o manifestamente infondata richiamando essenzialmente la sentenza n. 283 del 1993 di questa Corte.

Considerato in diritto

1. - Preliminarmente vanno riuniti i giudizi in quanto, riguardando la medesima disposizione di legge, sono strettamente connessi ed impongono una trattazione unitaria delle censure di incostituzionalità.

2. - Denunciata è la nuova disciplina dell'indennità di espropriazione, introdotta dall'art. 5-bis, d.-l. 11 luglio 1992 n. 333, convertito nella legge 8 agosto 1992 n. 359 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica); segnatamente le censure afferiscono ai commi 1, 2, 3, 6, e 7, in riferimento agli artt. 3, 24, 42, comma 3, 97 e 113 Cost. sotto plurimi profili che vanno esaminati distintamente.

3. - Un primo gruppo di censure riguarda il primo comma dell'art. 5- bis che ha modificato la determinazione dell'indennità di espropriazione per le aree edificabili adottando il criterio del sessanta per cento della semisomma del valore venale e del reddito domenicale.

Lo scrutinio di tali censure, variamente articolate, come ora si dirà, è rilevante in entrambi i giudizi a quibus come è di tutta evidenza in riferimento alla controversia pendente innanzi alla Corte d'appello di Roma (che ha ad oggetto, appunto, la determinazione dell'indennizzo espropriativo); ma come deve ritenersi anche con riferimento alla controversia pendente innanzi alla Corte d'appello di Palermo, non essendo fondata l'eccezione di inammissibilità per inapplicabilità della normativa censurata alla fattispecie dell'espropriazione di aree già edificate, eccezione sollevata dalla difesa della parte costituita. Ed infatti non vi è ragione di discostarsi dalla premessa interpretativa del giudice rimettente, che ritiene possibile una valutazione separata dell'area di sedime (assoggettata alla nuova disciplina dettata dalla norma censurata) e dei fabbricati (per i quali vale il criterio del valore venale), come del resto prevede l'art. 16, comma 9, legge n. 865 del 1971 (secondo cui, nel caso di espropriazione di aree già edificate, l'indennità è determinata dal valore dell'area - all'epoca calcolato secondo i criteri dettati dalla legge stessa - sommato a quello delle costruzioni). La compatibilità di tale disposizione con la sopravvenuta modifica del criterio di determinazione dell'indennizzo espropriativo rappresenta questione interpretativa che, in mancanza di un diritto vivente, è rimessa alla valutazione del giudice rimettente, non implicando di per sé sola alcuna esigenza (neppure ipotizzata) di adeguamento a parametri costituzionali.

3.1. - Passando alle singole censure che afferiscono al primo comma dell'art. 5-bis, può innanzi tutto esaminarsi quella, sollevata da entrambe le Corti d'appello rimettenti, secondo cui l'indennizzo espropriativo, proprio perché determinato nella semisomma del valore venale e del reddito dominicale, con un ulteriore abbattimento del 40% (sì da essere pari a circa il 30% del valore venale del bene espropriato), non presenterebbe le caratteristiche del "serio ristoro", che invece dovrebbe avere ex art. 42, comma 3, Cost . La questione è già stata ritenuta non fondata da questa Corte nella sentenza n. 283 del 1993 e manifestamente

infondata con ordinanza n. 414/93, sicché - non essendo prospettati dai giudici a quibus profili nuovi o diversi - va dichiarata manifestamente infondata.

3.2. - Altresì manifestamente infondate - per analoga ragione (in quanto già ritenute non fondate dalla cit. sent. n. 283/93) - sono le censure di incostituzionalità della medesima disposizione sia sotto il profilo dell'assunta disparità di trattamento (art. 3 Cost.) tra proprietari di aree edificabili secondo che siano assoggettati, o meno, all'espropriazione; sia sotto il profilo che l'espropriato, proprio in ragione dell'inadeguatezza dell'indennizzo espropriativo, è di fatto chiamato a concorrere alla spesa pubblica in misura maggiore degli altri senza che tale maggior sacrificio contributivo sia correlato alla sua capacità contributiva (art. 53 Cost.).

3.3. - Non è poi fondata la questione di legittimità costituzionale (sempre del primo comma dell'art. 5- bis), sollevata dalla sola Corte d'appello di Roma, sotto il profilo che la conferma del criterio del valore agricolo medio per le aree agricole (con il richiamo del titolo II della legge 22 ottobre 1971 n. 865, quale operato dal quarto comma del medesimo art. 5- bis) comporta una diversità tra la disciplina espropriativa dei suoli agricoli e quella dei suoli edificatori, diversità che ridonda in disparità di trattamento ex art. 3 Cost. essendo, per taluni aspetti, la prima più favorevole della seconda (per la possibile maggiorazione del prezzo della cessione, la quale peraltro non influisce sulla determinazione dell'indennità definitiva, e per la previsione ex art. 17 legge n. 865/71 cit. di un'indennità suppletiva per il proprietario o per il terzo che siano coltivatori diretti). Si tratta infatti di situazioni non comparabili perché mentre nell'espropriazione delle aree nude edificabili viene in gioco essenzialmente il diritto di proprietà, nell'espropriazione di aree con destinazione agricola sono coinvolti anche altri interessi e valori afferenti all'impresa agricola e al lavoro agricolo, valori che il legislatore, nella sua discrezionalità, può ritenere che richiedano una disciplina in parte più favorevole. La garanzia costituzionale dell'"indennizzo" (art. 42, comma 3, Cost.) in caso di espropriazione per motivi di interesse generale non implica che la disciplina del criterio di calcolo dello stesso sia unica ed assolutamente uniforme in tutte le ipotesi di espropriazione ben potendo il legislatore modularla in relazione alla concorrente esigenza di tutela di altri valori costituzionalmente protetti, quali il diritto di iniziativa economica ed il diritto al lavoro (non senza considerare che in ipotesi di aree agricole non viene normalmente in rilievo quel plusvalore, tipico delle aree edificabili, rappresentato dal riflesso del contesto urbanistico in cui si colloca l'area); sicché per le aree agricole la normativa dell'indennizzo espropriativo si atteggia a disciplina speciale (cfr. sent. n. 126 del 1988), inidonea a valere come tertium comparationis.

3.4. - Neppure è fondata la censura, mossa dalla sola Corte d'appello di Roma, al primo comma dell'art. 5- bis per disparità di trattamento (art. 3 Cost.) tra la fattispecie dell'espropriazione di aree edificabili e quella dell'accessione invertita (o occupazione espropriativa) sotto il profilo che la prima assicura al proprietario espropriato solo una parte (circa un terzo) del valore venale del suo bene; l'altra, pur mancando un legittimo decreto di esproprio, gli assicura invece il risarcimento del danno in misura pari al valore venale del bene. Le fattispecie a confronto sono infatti assolutamente divaricate e non comparabili. Nella prima c'è un procedimento espropriativo secundum legem (ossia nel rispetto dei presupposti formali e sostanziali che rappresentano altrettante garanzie per il proprietario espropriato) e quindi vengono in rilievo le opzioni (discrezionali) del legislatore in ordine al criterio di calcolo dell'indennità di espropriazione; la seconda ipotesi si colloca fuori dai canoni di legalità (perché è la stessa realizzazione dell'opera pubblica sull'area occupata, ma non espropriata, ad impedire di fatto la retrocessione e a comportare l'effetto traslativo della proprietà del suolo per accessione all'opera stessa) e quindi ben può operare il diverso principio secondo cui chi ha subito un danno per effetto di un'attività illecita ha diritto ad un pieno ristoro. Per altro verso è giustificato che l'ente espropriante, il quale non faccia ricorso ad un legittimo procedimento espropriativo per acquisire l'area edificabile, subisca conseguenze più gravose di quelle previste ove invece sia rispettoso dei presupposti formali e sostanziali prescritti dalla legge perché si determini l'effetto di ablazione dell'area.

4. - Passando agli altri commi dell'art. 5-bis, deve ora esaminarsi la censura se il secondo comma (letto in combinato disposto con l'ultima parte del primo comma) sia costituzionalmente legittimo - in riferimento agli artt. 3, 24, e 113 Cost. - sotto il duplice profilo, da una parte, che il mancato abbattimento del 40% dell'indennizzo espropriativo in caso di cessione volontaria comporta disparità di trattamento tra espropriati che accettano la determinazione dell'indennità effettuata in via definitiva ed espropriati che non accettano siffatta liquidazione; dall'altra, che tale riduzione agisce come deterrente dell'esercizio della facoltà di agire in giudizio ed appare introdotta non tanto allo scopo di incentivare le cessioni volontarie, quanto proprio con il fine di scoraggiare le opposizioni alla stima con conseguente vulnerazione del diritto di azione (artt. 24 e 113 Cost.).

4.1. - Tale censura, sollevata dalla Corte d'appello di Palermo in un giudizio in cui (come dedotto dalla parte privata e non contestato da altri) è già intervenuto il decreto di espropriazione, è manifestamente inammissibile perché - come già ritenuto da questa Corte, che in analoga fattispecie ha dichiarato la medesima questione inammissibile (con sentenza n. 283/93) e, manifestamente inammissibile (con ordinanza n. 414/93) - la disciplina della cessione volontaria non può più trovare applicazione.

4.2. - L'analoga censura sollevata dalla Corte d'appello di Roma è invece infondata. Infatti è in causa la posizione di soggetti che hanno già aderito alla cessione volontaria dell'immobile e nei confronti dei quali, quindi, non è configurabile alcuna disparità di trattamento rispetto a chi può addivenire alla cessione per evitare l'abbattimento del 40 % della semisomma del valore venale e del reddito domenicale. Né il fatto che la cessione sia stata perfezionata nel regime precedente la norma impugnata e con la clausola "salvo conguaglio" esclude il cedente dal beneficio dell'esonero dell'abbattimento suddetto al fine della determinazione del conguaglio stesso. Ciò perché, da una parte, la ratio della norma è proprio quella di privilegiare il (più rapido) strumento consensuale (i.e. la cessione) per l'acquisizione dell'area rispetto al (più macchinoso) strumento autoritativo (i.e. il decreto di esproprio) e quindi di favorire il proprietario che opti per la prima alternativa (finalità questa che non è contraddetta dalla riserva del conguaglio); dall'altra, perché il generale carattere retroattivo della nuova disciplina (ex art. 5, commi 6 e 7) assicura che anche la disposizione censurata, nella parte in cui prevede l'esonero dall'abbattimento suddetto, trovi applicazione anche rispetto alle cessioni "salvo conguaglio" stipulate prima dell'entrata in vigore della legge stessa, applicazione che rileva limitatamente alla quantificazione del conguaglio stesso.

5. - La Corte d'appello di Roma ha poi sollevato questione di legittimità costituzionale - in riferimento agli artt. 42, comma 3, e 97 Cost. - del terzo comma dell'art. 5- bis sul rilievo che la valutazione delle possibilità legali e di fatto di edificazione esistenti al momento dell'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio, e non già al momento del decreto di esproprio, comporterebbe che l'indennizzo può non essere adeguato (ex art. 42, comma 3, Cost.) perché è possibile che nell'intervallo di tempo tra tali due momenti un'area a destinazione agricola acquisisca una destinazione edificatoria che invece non viene presa in considerazione; inoltre sarebbe di fatto premiata la lentezza e l'inefficienza dell'amministrazione (art. 97 Cost.), la quale, in tal modo, avrebbe tutto da guadagnare nel divaricare al massimo nel tempo i due momenti dell'imposizione del vincolo e dell'espropriazione.

Il giudice rimettente parte da una interpretazione strettamente letterale del dato legislativo; interpretazione secondo la quale, pur dovendo la quantificazione dell'indennizzo farsi in base a valori attuali, tuttavia la ricognizione della qualità dell'area (se edificatoria o agricola) andrebbe, sempre ed in ogni caso, retrodatata all'epoca dell'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio, senza che possa mai rilevare un'attitudine edificatoria successivamente acquisita de facto (per modifica della situazione dei luoghi) ovvero in ipotesi anche de jure (per modifica degli strumenti urbanistici).

Indubbiamente, alla stregua di tale interpretazione si verrebbe ad introdurre, nella determinazione dell'indennizzo, un inammissibile elemento di aleatorietà. Invero, soprattutto in caso di un ampio intervallo di tempo tra l'apposizione del vincolo ed il decreto di esproprio, potrebbe accadere che il proprietario di un'area ormai divenuta edificabile sia indennizzato con il criterio valevole per le aree agricole, pervenendosi così ad applicare un criterio di quantificazione dell'indennizzo espropriativo inficiato da astrattezza in quanto afferente ad una tipologia di aree diverse da quella espropriata. Ed è invece costante affermazione di questa Corte che la discrezionalità del legislatore nel fissare tale criterio, in termini più o meno restrittivi, deve essere comunque ancorata alle effettive caratteristiche del bene espropriato, in quanto un criterio astratto (e tale sarebbe quello che - senza alcun correttivo - tenesse conto delle pregresse, e non più attuali, caratteristiche dell'area) è di per sé in contrasto con il precetto del terzo comma dell'art. 43 Cost., il quale esige che tendenzialmente l'indennizzo espropriativo sia quantificato tenendo conto delle caratteristiche dell'area espropriata nel momento in cui il proprietario ne è privato (salvo che - come ritenuto da questa Corte nella sent. n. 160 del 1981 - ci sia un congegno correttivo - che nella specie comunque manca - della distorsione conseguente alla scissione temporale fra il momento dell'esproprio e quello della determinazione dell'indennità espropriativa).

Ma la lettura offerta dal giudice rimettente non è l'unica consentita dal testo legislativo, come esattamente sostiene l'Avvocatura dello Stato che interpreta diversamente la disposizione impugnata. È possibile infatti intendere quest'ultima nel senso che il legislatore ha meramente voluto consacrare in norma il principio, ormai consolidatosi da tempo nella giurisprudenza dopo iniziali incertezze, secondo cui nella stima dell'area espropriata non si deve tener conto del vincolo espropriativo, cioè si deve totalmente prescindere da esso. E questa indifferenza del vincolo consente una ricognizione della qualità (edificatoria, o meno) dell'area espropriata pienamente aderente alle possibilità "legali e effettive" di edificazione sussistenti al momento del verificarsi della vicenda ablativa, con la conseguenza che, così interpretata la norma, risulta infondata la censura mossa dalla Corte rimettente con riferimento all'art. 42, comma 3, Cost. non sussistendo la lamentata retrodatazione della qualificazione dell'area espropriata.

Né questa interpretazione adeguatrice - che si rende necessaria in conformità del principio secondo cui in presenza di più letture possibili della norma censurata è da privilegiare quella che le attribuisce un significato non in contrasto con la Costituzione - trova ostacoli nel disposto degli artt. 42 e 43 legge n. 2359 del 1865, secondo cui sono esclusi dal computo dell'indennizzo gli incrementi di valore derivanti alla dichiarazione di pubblica utilità nonché le costruzioni, le piantagioni e le migliorie eseguite allo scopo di conseguire un'indennità maggiore. Tali norme non implicano - come sembra invece ritenere la difesa del Comune - che la valutazione dell'edificabilità, o meno, dell'area espropriata debba farsi al momento dell'apposizione del vincolo; ma consentono (semmai) di escludere unicamente gli incrementi connessi all'esecuzione dell'opera di pubblica utilità o derivanti dalla previsione dell'esecuzione stessa.

La correzione del presupposto interpretativo dal quale muove la Corte rimettente rende conseguentemente non fondata la medesima questione anche in riferimento all'art. 97 Cost.

6. - Le ultime due questioni di costituzionalità riguardano il sesto ed il settimo comma e sono state sollevate rispettivamente dalla Corte d'appello di Palermo e dalla Corte d'appello di Roma.

La prima Corte rimettente censura - in riferimento all'art. 3 Cost. - l'art. 5-bis, comma 6, per violazione del principio di eguaglianza sotto il duplice profilo indicato in narrativa.

Il primo profilo di censura (disparità di trattamento tra espropriati secondo che l'indennità di espropriazione sia divenuta, o meno, incontestabile alla data di entrata in vigore della norma

censurata) è manifestamente infondato avendolo già ritenuto infondato questa Corte con la sentenza n. 283/93 e manifestamente infondato con ordinanza n. 414/93; né la Corte remittente allega argomentazioni nuove e diverse da quelle già valutate da questa Corte.

Anche il secondo profilo (disparità di trattamento tra espropriati secondo che sia intervenuto, o meno, il decreto di esproprio alla data di entrata in vigore della norma censurata) è manifestamente infondato perché la Corte con pronuncia additiva (sent. n. 283/93) ha già introdotto (ancorché nel secondo comma, piuttosto che nel sesto, della disposizione oggetto di censura) la norma di cui il giudice a quo lamenta la mancanza. Infatti il secondo comma dell'art. 5- bis è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede in favore dei soggetti già espropriati al momento dell'entrata in vigore della legge n. 359 del 1992, e nei confronti dei quali la indennità di espropriazione non sia ancora divenuta incontestabile, il diritto di accettare l'indennità di cui al primo comma con esclusione della riduzione del 40%.

7. - La Corte d'appello di Roma ha poi censurato il settimo comma dell'art. 5- bis - in riferimento all'art. 3 Cost. - perché irragionevolmente la nuova disciplina dell'indennizzo espropriativo si applica (con efficacia retroattiva) anche ai procedimenti (ed ai relativi giudizi) in corso.

Va preliminarmente ribadito - con ciò disattendendo l'eccezione di inammissibilità della questione sollevata dall'Avvocatura sull'(implicito) presupposto che la disposizione censurata non troverebbe applicazione per essere il procedimento espropriativo già concluso - che l'art. 5- bis (così come ritiene la giurisprudenza della Corte di cassazione) si applica (retroattivamente) anche ai procedimenti giudiziari di opposizione alla stima dell'indennizzo espropriativo, ancorché sia già intervenuto il decreto di esproprio.

Nel merito la questione è manifestamente infondata avendola già ritenuta infondata questa Corte con la più volte citata sentenza n. 283/93 e manifestamente infondata con ordinanza n. 414/93; né la Corte remittente allega argomentazioni nuove e diverse da quelle già valutate da questa Corte.

8. - Mette conto infine rilevare che non sussistono i presupposti per sollevare d'ufficio la (ulteriore e diversa) questione di legittimità costituzionale indicata dalla parte privata sotto il profilo che, avendo la nuova disciplina dell'indennizzo espropriativo carattere transitorio, vi sarebbe disparità di trattamento tra il proprietario dell'area che subisce l'espropriazione nella vigenza della norma censurata e quello che subirà l'espropriazione dopo che sarà stata emanata l'annunciata disciplina organica; trattasi infatti di questione che (oltre ad essere ipotetica) è priva del necessario carattere di pregiudizialità rispetto al thema decidendum devoluto dalle ordinanze di rimessione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi:

a) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5- bis, comma 3, decreto legge 11 luglio 1992 n. 333, convertito nella legge 8 agosto 1992 n. 359 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), sollevata, in riferimento agli artt. 42, comma 3, e 97 della Costituzione, dalla Corte d'appello di

Roma con l'ordinanza indicata in epigrafe;

b) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5- bis, commi 1 e 2, decreto legge 11 luglio 1992 n. 333, convertito nella legge 8 agosto 1992 n. 359 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Roma con l'ordinanza indicata in epigrafe;

c) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5- bis, comma 2, decreto legge 11 luglio 1992 n. 333, convertito nella legge 8 agosto 1992 n. 359 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), sollevata, in riferimento all'art. 24 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Palermo con l'ordinanza indicata in epigrafe;

d) dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5- bis, commi 1, 6 e 7, decreto legge 11 luglio 1992 n. 333, convertito nella legge 8 agosto 1992 n. 359 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 42, comma 3, e 53 della Costituzione, dalle Corti d'appello di Roma e Palermo con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 dicembre 1993.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: GRANATA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 16 dicembre 1993.

Il direttore della cancelleria: 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.