CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **148/1999** (ECLI:IT:COST:1999:148)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **CHIEPPA**
Udienza Pubblica del **13/10/1998**; Decisione del **26/04/1999**
Deposito del **30/04/1999**; Pubblicazione in G. U. **05/05/1999**
Norme impugnate:
Massime: **24637 24638**
Atti decisi:

N. 148

SENTENZA 26-30 APRILE 1999

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 5-bis comma 7-bis del d.-l. 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, in legge 8 agosto 1992, n. 359, introdotto dall'art. 3, comma 65, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), promossi con ordinanze emesse il 19 febbraio 1997 dal giudice istruttore del Tribunale di Lecce, il 24 gennaio 1997 dalla Corte d'appello di Torino, il 16 gennaio 1997 dalla Corte d'appello di Reggio Calabria, il 25 febbraio 1997 dal Tribunale di Latina, il 21 marzo 1997 dalla Corte d'appello di Cagliari, il 27 febbraio 1997 (n. 4 ordinanze) dal Tribunale di Lamezia Terme, il 26 maggio 1997 dal giudice istruttore del Tribunale di Torino, il 26 gennaio 1997 dal Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, il 27

febbraio 1997 dal Tribunale di Potenza, il 22 aprile 1997 (n. 2 ordinanze) dalla Corte d'appello di Firenze, il 21 ottobre 1997 e l'11 aprile 1997 dal Tribunale di Bari, il 20 gennaio 1998 dal Tribunale di Lagonegro, il 13 febbraio 1998 dal Tribunale di Potenza, il 19 febbraio 1998 dal Tribunale di Udine, rispettivamente iscritte ai nn. 189, 191, 292, 414, 417, da 423 a 426, 571, 573, 735, 788, 789 e 889 del registro ordinanze 1997 e ai nn. 154, 225, 408 e 414 del registro ordinanze 1998 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 16, 17, 23, 28, 38, 44 e 47, prima serie speciale, dell'anno 1997 e nn. 2, 12, 14 e 24, prima serie speciale, dell'anno 1998.

Visti gli atti di costituzione di Martelli Lorenzo ed altra, Cauli Giovannino e Siciliani Teresa nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 13 ottobre 1998 il giudice relatore Riccardo Chieppa;

Uditi gli avvocati Ercole Romano per Martelli Lorenzo ed altra, Giorgio Piras jr. per Cauli Giovannino, Costantino Ventura per Siciliani Teresa e l'Avvocato dello Stato Sergio Laporta per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Il giudice istruttore del Tribunale di Lecce, nel corso di un procedimento civile avente ad oggetto il risarcimento dei danni da occupazione appropriativa, con ordinanza del 19 febbraio 1997 (r.o. n. 189 del 1997), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 65, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) - recte: dell'art. 5-bis comma 7-bis del d.-l. 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n. 359, introdotto dall'art. 3, comma 65, della legge n. 662 del 1996 - che testualmente prevede che "in caso di occupazioni illegittime di suoli per causa di pubblica utilità, intervenute anteriormente al 30 settembre 1996, si applicano, per la liquidazione del danno, i criteri di determinazione dell'indennità di cui al comma 1 (quelli cioè relativi alla indennità di esproprio), con esclusione della riduzione del 40%. In tal caso, l'importo del risarcimento è altresì aumentato del 10%. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche ai procedimenti in corso non definiti con sentenza passata in giudicato".

La norma impugnata, osserva il rimettente, ha avuto origine dalla sentenza della Corte costituzionale n. 369 del 1996, con la quale è stata dichiarata la illegittimità costituzionale del comma 6 dell'art. 5-bis del d.-l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n. 359, come sostituito dall'art. 1, comma 65, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, nella parte in cui applicava al risarcimento del danno da occupazione appropriativa i criteri di determinazione stabiliti per l'indennizzo in caso di espropriazione per pubblica utilità. Con la predetta sentenza si è ritenuta, infatti, abnorme la riduzione della riparazione in favore del proprietario, in caso di c.d. "accessione invertita", fino alla coincidenza con l'indennità di esproprio, pur considerando astrattamente possibile, in tale ipotesi, la quantificazione del danno risarcibile in misura inferiore a quello reale, ai fini di un "equilibrato componimento" tra l'interesse della pubblica amministrazione alla conservazione dell'opera di pubblica utilità e al contenimento della relativa spesa e quello del privato alla riparazione per l'illecito subito.

Ma, ad avviso del giudice a quo, siffatto "equilibrato componimento" non deve comprendere anche l'interesse della p.a. a contenere la spesa per il risarcimento, né le esigenze di finanza pubblica. Ciò posto, il rimettente ravvisa il contrasto della norma censurata con l'art. 42, terzo comma, della Costituzione, rilevando che l'indennizzo di cui alla predetta norma costituzionale, previsto in caso di espropriazione, presuppone una procedura legittima,

mentre il risarcimento del danno non potrebbe che essere integrale in quanto correlato ad un'attività illecita.

La norma de qua recherebbe, inoltre, vulnus all'art. 3 della Costituzione, riconoscendo in linea di principio al privato il diritto all'integrale risarcimento, salvo che per le occupazioni illegittime "intervenute" anteriormente alla data del 30 settembre 1996, locuzione tra l'altro ambigua, potendosi considerare come "intervenute" sia le occupazioni materialmente eseguite attraverso l'apprensione del bene, entro il 30 settembre 1996, quanto le sole occupazioni divenute illegittime entro la stessa data per scadenza del termine. In ogni caso, la entità del risarcimento previsto dalla norma censurata sarebbe eccessivamente diminuita rispetto al risarcimento ordinario e maggiorata in misura esigua rispetto all'indennità di esproprio. Ed infatti, la esclusione della possibilità di riduzione del 40% non avrebbe creato una situazione di favore per il danneggiato, ma solo parificato la situazione della occupazione appropriativa a quella della cessione volontaria del bene di cui all'art. 5-bis cpv. del d.-l. n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, nella legge n. 359 del 1992, evitando un trattamento addirittura deteriore per chi sia sottoposto alla prima. D'altra parte, nella ipotesi in esame, ancorando la liquidazione del danno al criterio utilizzato per le indennità di esproprio, si finirebbe per negare l'applicazione del valore di mercato del bene oggetto dell'occupazione, sia pure ridotto attraverso un'applicazione aggiornata della legge per il risanamento di Napoli, in quanto tale criterio funge da parametro per la liquidazione dell'indennità solo nei casi di edificabilità legale ed effettiva, i quali non costituirebbero la maggioranza, mentre nelle altre ipotesi, ai sensi dell'art. 5-bis comma 4, del d.-l. n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, nella legge n. 359 del 1992, si fa riferimento al valore agricolo.

Irrisoria, sarebbe, poi, la maggiorazione del 10%, la quale, mediata aritmeticamente col reddito dominicale rivalutato, ammonta al 5% circa del valore reale del bene.

La norma impugnata si porrebbe, infine, in contrasto con l'art. 28 della Costituzione, risolvendosi in un sostanziale esonero da responsabilità contabile dei pubblici funzionari ai quali non potrebbe addebitarsi a titolo di colpa grave - apparendo eccezionali le ipotesi di dolo - la causazione di un danno aggiuntivo alla p.a. in termini reali del 5% circa, bilanciato dal soddisfacimento dell'interesse alla conservazione dell'opera pubblica.

2. - Analoghe questioni di legittimità costituzionale sono state sollevate, sia pure in riferimento a parametri parzialmente differenti, sulla base di argomentazioni non dissimili da quelle già riferite. Alcune di esse introducono, inoltre, peculiari rilievi.

2.1. - In particolare, la Corte d'appello di Torino, con ordinanza del 24 gennaio 1997 (r.o. n. 191 del 1997), ha impugnato il citato comma 7-bis in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 42, secondo comma, della Costituzione, sottolineando la quasi totale identità tra tale norma e quella dichiarata costituzionalmente illegittima con la citata sentenza n. 369 del 1996, rispetto alla quale la prima prevede solo una differenza contenuta nella misura del 10% in più della indennità dovuta in conseguenza di esproprio per pubblica utilità, per l'ipotesi, radicalmente diversa, di risarcimento del danno da occupazione acquisitiva, misura ritenuta dal giudice a quo del tutto inadeguata a tutelare il diritto di proprietà.

2.2. - Alle predette ordinanze del giudice istruttore di Lecce e della Corte d'appello di Torino si è richiamata la Corte d'appello di Firenze, che, con due ordinanze emesse il 22 aprile 1997 (r.o. n. 788 e n. 789 del 1997), ha sollevato la medesima questione di legittimità costituzionale del comma 7-bis citato in riferimento agli artt. 3, primo comma, 42, secondo comma, 28 e 97 della Costituzione.

2.3. - Alla denunciata violazione dei predetti parametri di cui agli artt. 3, primo comma, e 42, secondo comma, della Costituzione, anche la Corte d'appello di Reggio Calabria, che ha sollevato la questione con ordinanza del 16 gennaio 1997 (r.o. n. 292 del 1997), ha aggiunto il

rilievo di incostituzionalità in riferimento all'art. 97, primo comma, della Costituzione, per violazione dei principi del buon andamento e della legalità dell'azione amministrativa.

Il giudice a quo ravvisa, inoltre, nella norma in questione, un profilo di irragionevolezza intrinseca, con i conseguenti riflessi sul piano della violazione dell'art. 3 della Costituzione, rappresentato dall'assunzione di un limite temporale, il 30 settembre 1996, alla operatività della disciplina di cui si tratta, che determinerebbe, altresì, una disparità di trattamento rispetto alle occupazioni illegittime successive a tale data, le quali, in mancanza di una nuova disciplina, sarebbero soggette all'integrale ristoro. In tal modo, tra l'altro, il legislatore dimostrerebbe l'intento di regolare in termini diversi gli effetti economici dell'accessione invertita a seconda delle disponibilità di bilancio alla fine di ciascun esercizio finanziario, ciò che, se può avere una sua logica in relazione alla indennità di esproprio, sarebbe, invece, irrazionale in una prospettiva meramente risarcitoria, tanto più ove si consideri che la procedura espropriativa è assistita da specifiche garanzie per il privato, ovviamente carenti nel caso di occupazione acquisitiva.

La Corte d'appello di Reggio Calabria ravvisa, ancora, nella norma de qua un profilo di irragionevolezza estrinseca per la disparità di trattamento cui essa darebbe luogo rispetto alla disciplina delle occupazioni illegittime destinate al soddisfacimento di esigenze abitative, di cui all'art. 3 della legge 27 ottobre 1988, n. 458, in relazione alle quali la tutela risarcitoria è garantita integralmente.

Infine, la Corte rimettente segnala la disparità di trattamento della fattispecie in esame rispetto a quella di occupazione ab initio illegittima da parte della p.a. in quanto non assistita neppure dalla dichiarazione di pubblica utilità, o a quella di occupazione inizialmente presidiata da dichiarazione di pubblica utilità, poi venuta meno perché illegittima, ipotesi ritenuta estranea alla nuova previsione normativa, e nella quale il privato potrebbe legittimamente aspirare all'integrale risarcimento del danno.

2.4. - Il Tribunale di Latina, con ordinanza del 25 febbraio 1997 (r.o. n. 414 del 1997), ha ritenuto la non manifesta infondatezza, in riferimento agli artt. 3 e 42 della Costituzione, della questione di legittimità costituzionale della medesima disposizione sottolineando, in particolare, che l'intervento normativo di cui si tratta non appare, come richiesto dalla sentenza della Corte costituzionale n. 369 del 1996, ragionevolmente riduttivo della misura della riparazione dovuta in caso di occupazione illegittima della p.a., in quanto la liquidazione del danno effettuata con attribuzione del solo valore mediato del suolo aumentato del 10% sarebbe l'effetto di una preponderante valutazione del concorso dell'interesse pubblico, già tenuto presente nella determinazione dell'effetto acquisitivo della proprietà e, pertanto, meritevole solo di una ridotta considerazione in sede di risarcimento del danno.

La norma impugnata, inoltre, osserva il giudice a quo, avendo vigore solo per situazioni già determinatesi alla data del 30 settembre 1996 - termine, peraltro, che appare al rimettente incomprensibile in quanto non correlato neppure alla data di emanazione della legge - si atteggerebbe come una tipica sanatoria finanziaria.

2.5. - Numerosi parametri ulteriori sono stati invocati dalla Corte di appello di Cagliari nel sottoporre a scrutinio di costituzionalità, con ordinanza del 21 marzo 1997 (r.o. n. 417 del 1997), la norma di cui si tratta.

Ed infatti, essa ha ritenuto violati, oltre agli artt. 3 (invocato anche sotto il profilo della disparità di trattamento tra le situazioni non definite con sentenza passata in giudicato, cui si applica la nuova disciplina, e quelle ormai non più contestabili, che sfuggono alla stessa), 28, 42 e 97 della Costituzione, per le ragioni già evidenziate, l'art. 10, primo comma, della Costituzione, in quanto la grave limitazione alla risarcibilità delle occupazioni illegittime si porrebbe in contrasto con gli artt. 13 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti

dell'uomo e delle libertà, e con gli artt. 7, 8 e 17 della dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, che sanciscono il diritto di ogni persona al rispetto della sua proprietà.

E, se è vero che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 369 del 1996, ha affermato che la regola generale della integrale riparazione del danno non gode di copertura costituzionale, il collegio a quo ritiene che la riduzione della entità del risarcimento del danno da fatto illecito costituisca una palese violazione della effettività della tutela giurisdizionale garantita dall'art. 24, primo comma, della Costituzione, a differenza della limitazione di responsabilità in campo contrattuale, che va a costituire parte integrante della disciplina legale del rapporto contrattuale.

La Corte rimettente denuncia ancora il contrasto con l'art. 53 della Costituzione, atteso che la limitazione del risarcimento al 55% del valore venale del bene finisce per porre una notevole parte del costo dell'opera pubblica a carico del proprietario dell'area sulla quale l'opera deve essere costruita, in violazione del principio costituzionale della commisurazione del concorso di ciascuno alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva.

La norma esaminata violerebbe, inoltre, gli artt. 71, primo comma, e 72, primo comma, della Costituzione, essendo inserita in una legge che raccoglie in soli tre articoli un coacervo eterogeneo di norme, con il risultato di evitare la presentazione di emendamenti, anche attraverso il sistema della fiducia, all'epoca posta su ognuno dei tre articoli, in tal modo impedendo che ciascun parlamentare potesse manifestare la propria opinione in ognuno degli articoli.

Infine, si sospetta il vulnus all'art. 113, primo e secondo comma, della Costituzione, in quanto la norma impugnata limiterebbe la pienezza della tutela giurisdizionale nei confronti di atti della p.a.

2.6. - Anche il Tribunale di Lamezia Terme, con quattro ordinanze emesse in data 27 febbraio 1997 (r.o. nn. 423-426 del 1997) ha invocato i parametri di cui agli artt. 3, 28, 42, secondo e terzo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, adducendo argomentazioni analoghe a quelle già riferite.

2.7. - Le medesime censure riferite agli artt. 3, primo comma, 42 secondo comma, e 97, primo comma, della Costituzione sono state proposte dal Tribunale di Potenza nei confronti dell'art. 5-bis, comma 7-bis, del d.-l. n. 333 del 1992, (convertito, con modificazioni, nella legge n. 359 del 1992) e dal giudice istruttore del Tribunale di Torino (r.o. n. 571 del 1997), da quest'ultimo con la esclusione, per quanto riguarda gli artt. 3 e 97, della limitazione al primo comma.

In particolare, il Tribunale di Potenza ha posto in evidenza (r.o. n. 735 del 1997 e n. 408 del 1998) la disparità di trattamento che la norma impugnata determinerebbe tra le ipotesi di espropriazione legittima dei suoli agricoli o non edificabili - rispetto ai quali l'indennizzo viene commisurato, ai sensi del comma 4 dell'art. 5-bis del d.-l. n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto n. 359 del 1992, al valore agricolo medio, e, quindi, secondo un criterio prossimo a quello venale - ed i casi di occupazione illegittima degli stessi, in cui l'ammontare del risarcimento dovuto sarebbe quantificato ad un livello inferiore al valore venale del bene.

2.8. - Il Tribunale di Bari, con due ordinanze emesse rispettivamente l'11 aprile e il 21 ottobre 1997 (r.o. nn. 154 e 889 del 1997), ha sollevato la questione di legittimità costituzionale del comma 7-bis, in riferimento ai soli artt. 3, primo comma, e 42, secondo comma, della Costituzione, come il Tribunale di Udine (ordinanza del 19 febbraio 1998, r.o. n. 414 del 1998) ed il Tribunale di Lagonegro (che ha impugnato l'art. 3, comma 65, della legge n. 662 del 1996), con la esclusione da parte di quest'ultimo, per quanto riguarda l'art. 3 della

Costituzione, della limitazione al primo comma (ordinanza del 20 gennaio 1998, r.o. n. 225 del 1998).

2.9. - Il Tribunale di S. Maria Capua Vetere (r.o. n. 573 del 1998) ha impugnato la norma di cui all'art. 5-bis comma 7-bis del d.-l. n. 333 del 1992, in riferimento agli artt. 3 e 42, terzo comma, della Costituzione, sottolineando, in particolare, il rischio di ricorso ad una forma anomala di espropriazione svincolata dall'osservanza di garanzie procedimentali.

3. - In tutti i giudizi introdotti con le ordinanze alle quali si è fatto sopra riferimento, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, che in alcuni casi (r.o. n. 571 e n. 573 del 1997) ha concluso per la inammissibilità delle questioni per l'assenza di ogni scrutinio sulla natura edificatoria dei suoli occupati. Nel giudizio introdotto con ordinanza n. 292 del 1997, l'inammissibilità è fatta valere sotto il profilo della inapplicabilità alla fattispecie, relativa a danni da occupazione appropriativa, di terreni privati trasformati da un Iacp per la costruzione di alloggi popolari, della norma denunciata, in quanto la regula iuris del caso concreto va individuata nella legge n. 458 del 1988.

Nel giudizio introdotto con la ordinanza n. 191 l'autorità intervenuta ha concluso per la inammissibilità della questione per difetto di rilevanza a causa della non esplicitata correlazione tra l'accessione invertita e l'annullamento della dichiarazione di pubblica utilità verificatosi nella fattispecie.

Nel merito, l'Avvocatura ha concluso per la infondatezza delle questioni sollevate. Al riguardo, la predetta autorità ha ritenuto apprezzabile e congrua la differenza, stabilita dalla norma impugnata, della entità del ristoro patrimoniale previsto in caso di accessione invertita - tra l'altro non avulso dalla stima di mercato del bene - rispetto alla ipotesi di indennità di espropriazione, ponendo l'accento anche sulla destinazione delle opere realizzate al soddisfacimento di interessi pubblici.

Quanto alla individuazione della data del 30 settembre 1996, coincidente con quella di presentazione alle Camere del disegno di legge collegato alla finanziaria per il 1997, essa sarebbe frutto di una scelta legislativa non arbitraria, la quale troverebbe, infatti, giustificazione nella esigenza di non sconvolgere le linee generali della manovra finanziaria, a quella data già delineata per il risanamento del deficit pubblico cui lo Stato si era impegnato nei confronti degli altri Paesi dell'Unione Europea.

L'Avvocatura ha infine sottolineato che la conservata qualificazione di illecito alla occupazione acquisitiva dà luogo comunque alla personale responsabilità del funzionario, anche se limitata.

4. - Nei giudizi introdotti con le ordinanze r.o. nn. 191, 417 e 889 del 1997, si sono costituite le parti private, che hanno concluso per l'accoglimento delle questioni sollevate, con argomentazioni adesive a quelle contenute nelle citate ordinanze.

5. - Nell'imminenza della data fissata per la udienza pubblica, ciascuna delle dette parti ha depositato una memoria, con la quale ribadisce le proprie conclusioni in ordine alla illegittimità costituzionale della normativa impugnata.

In particolare, la parte privata nel giudizio che ha dato luogo alla ordinanza r.o. n. 191 ha sottolineato la distinzione tra il caso di occupazioni illegittime, pur se originate da causa di pubblica utilità, e quelle in cui la dichiarazione di pubblica utilità sia venuta meno retroattivamente per effetto di annullamento giurisdizionale (come nel caso di specie). In tale seconda ipotesi, si verificherebbe un ripristino del diritto di proprietà nel regime giuridico suo proprio, e non vi sarebbe spazio per un regime solo compensativo, e non risarcitorio, del danno.

Nella memoria della parte costituita nel giudizio introdotto con ordinanza r.o. n. 417 del 1997, si fa richiamo a tutti i parametri già invocati, e, con particolare riferimento alla censura per violazione dell'art. 72 della Costituzione, si osserva che il quarto comma di tale articolo impone la procedura normale (non seguita per la emanazione della normativa impugnata), per i disegni di legge di delegazione legislativa, e che la legge n. 662 del 1996 contiene appunto numerose deleghe al Governo.

La parte privata nel giudizio introdotto con la ordinanza r.o. n. 889 del 1997, ha posto l'accento, in particolare, sulla non ragionevolezza della riduzione della consistenza economica del diritto risarcitorio operata dalla legge n. 662 del 1996, oltre che della limitazione di essa alle sole occupazioni illegittime intervenute anteriormente al 30 settembre 1996.

Anche l'Avvocatura generale dello Stato ha presentato una memoria, con la quale ha ribadito le conclusioni già rassegnate, insistendo, altresì, per la inammissibilità delle questioni di cui alle ordinanze r.o. nn. 191, 571 e 573 del 1997; la prima perché non inscrivibile in una fattispecie di occupazione appropriativa, atteso l'annullamento in sede giurisdizionale della dichiarazione di pubblica utilità; le altre due, in quanto la n. 571 del 1997 non contiene neppure un accenno alla natura dei terreni, e la n. 573 fa riferimento all'occupazione in un terreno destinato a verde pubblico attrezzato o verde di rispetto, ciò che farebbe propendere per la natura non edificatoria dell'area.

Considerato in diritto

1. - Le questioni sottoposte all'esame della Corte riguardano l'art. 5-bis comma 7-bis del d.-l. 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n. 359, introdotto dall'art. 3, comma 65, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), il quale prevede che "in caso di occupazione illegittima di suoli per causa di pubblica utilità, intervenute anteriormente al 30 settembre 1996, si applicano, per la liquidazione del danno, i criteri di determinazione dell'indennità di cui al comma 1" (quella, cioè, prevista per la espropriazione dei suoli edificatori: semisomma tra valore di mercato e reddito catastale rivalutato, decurtata del 40%) con esclusione della riduzione del 40 per cento, che "in tal caso l'importo del risarcimento è altresì aumentato del 10 per cento", e che tale disposizione si applica anche ai procedimenti in corso non definiti con sentenza passata in giudicato. Si assume la illegittimità costituzionale della disposizione denunciata per violazione:

a) dell'art. 3 della Costituzione (invocato, in alcune ordinanze, limitatamente al primo comma, in altre nel suo complesso), sotto i diversi profili:

a.1) del deteriore trattamento riservato a chi subisce danno da occupazione appropriativa, che non ottiene l'integrale ristoro dello stesso, rispetto a tutti gli altri soggetti ai quali viene arrecato danno da fatto illecito altrui e che, ai sensi dell'art. 2043 cod. civ., hanno diritto al risarcimento integrale del danno stesso;

a.2) della sostanziale identità di trattamento di situazioni diversificate, quali quella del soggetto sottoposto ad una legittima procedura espropriativa, e di quello illegittimamente privato della proprietà del suolo in virtù di c.d. occupazione acquisitiva da parte della p.a.: identità sostanziale di trattamento che risulta dalla circostanza che, nel secondo caso, l'indennità viene aumentata del solo 10 per cento, mentre la esclusione della decurtazione del 40 per cento, decurtazione prevista nei casi di espropriazione, viene in tali ipotesi ottenuta ugualmente attraverso la cessione volontaria dei beni, che non è possibile in caso di occupazione acquisitiva;

a.3) della irragionevole disparità di trattamento tra i proprietari assoggettati alla occupazione illegittima entro il 30 settembre 1996, cui si applicano, per il risarcimento del danno, criteri sostanzialmente uguali a quelli previsti in caso di espropriazione, e quelli che subiscono tale occupazione in epoca successiva a quella data, i quali hanno diritto all'integrale risarcimento; nonché tra coloro che non hanno visto ancora definiti i relativi rapporti al momento della entrata in vigore della disciplina di cui si tratta, che è ad essi applicabile, ed i titolari di situazioni ormai definite con sentenza passata in giudicato, che sfuggono alla disciplina stessa;

a.4) della irragionevole disparità di trattamento cui dà luogo la disciplina censurata rispetto a quella prevista per le occupazioni appropriative destinate al soddisfacimento di esigenze abitative, di cui all'art. 3 della legge n. 458 del 1988 (come ampliato nella sua sfera oggettiva dalla pronuncia additiva della Corte costituzionale n. 486 del 1991), che prevede l'integrale risarcimento del danno subito (rilievo svolto dalla sola Corte d'appello di Reggio Calabria con ordinanza r.o. n. 292 del 1977);

a.5) della irragionevole disparità di trattamento rispetto all'ipotesi di occupazione ab initio illegittima, in quanto non assistita da dichiarazione di pubblica utilità ovvero presidiata da dichiarazione poi venuta meno perché illegittima, ipotesi estranee alla previsione normativa censurata, e nelle quali, pertanto, il privato potrebbe legittimamente aspirare all'integrale risarcimento del danno (rilievo svolto dalla sola Corte d'appello di Reggio Calabria con l'ordinanza sopra citata);

a.6) della irragionevolezza della scelta del legislatore, che avrebbe ridotto in misura eccessiva, nelle ipotesi di occupazione illegittima della p.a., il risarcimento rispetto al ristoro integrale del danno, ed in misura esigua rispetto all'indennità di esproprio, per una preponderante valutazione del concorso dell'interesse pubblico, già considerato ampiamente ai fini della determinazione dell'effetto estintivo-acquisitivo della proprietà, e che, pertanto, in sede di liquidazione del danno, avrebbe dovuto essere oggetto di una minore valutazione;

a.7) della disparità di trattamento che la norma determinerebbe tra le ipotesi di espropriazione legittima dei suoli agricoli o non edificabili - rispetto ai quali l'indennizzo viene commisurato, ai sensi del comma 4 dell'art. 5-bis del d.-l. n. 333, convertito, con modificazioni, nella legge n. 359 del 1992, al valore agricolo medio, e, quindi, secondo un criterio prossimo a quello del valore venale - ed i casi di occupazione illegittima degli stessi, in cui l'ammontare del risarcimento dovuto sarebbe quantificato ad un livello inferiore al valore venale del bene (rilievo svolto dal Tribunale di Potenza con le ordinanze nn. 735 del 1997 e 408 del 1998).

b) dell'art. 42 della Costituzione (invocato da alcuni giudici limitatamente al secondo ovvero al terzo comma, da altri nel suo complesso), in quanto la esigua misura riconosciuta per il risarcimento non costituirebbe adeguata tutela del diritto di proprietà, ed inoltre perché l'indennizzo previsto dalla Costituzione in caso di esproprio presuppone una procedura legittima laddove un comportamento illegittimo sarebbe sempre fonte dell'obbligazione di ripristinare lo status quo ante direttamente o per equivalente; infine, in quanto la norma impugnata creerebbe il rischio di ricorso ad una forma anomala di espropriazione, svincolata dall'osservanza di garanzie procedurali (rilievo del Tribunale di S. Maria Capua Vetere);

c) dell'art. 10, primo comma, della Costituzione, per il contrasto con gli artt. 7, 8 e 17, secondo comma, della dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, e con l'art. 13 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà, che sanciscono il diritto di ogni persona al rispetto dei suoi beni (censura proposta dalla Corte d'appello di Cagliari con ord. r.o. n. 417 del 1977);

d) dell'art. 24, primo comma, della Costituzione, per il contrasto con il principio della effettività della tutela giurisdizionale, che non sarebbe garantito dalla riduzione della entità del

risarcimento da fatto illecito consistente nella occupazione illegittima di un suolo ad opera della p.a. (censura proposta dalla sola Corte d'appello di Cagliari, con l'ordinanza sopra indicata);

e) dell'art. 28 della Costituzione, per il sostanziale esonero da responsabilità per il pubblico funzionario in caso di occupazione illegittima, non potendo la causazione di un danno aggiuntivo limitato per la p.a., tra l'altro bilanciata dal soddisfacimento dell'interesse alla conservazione dell'opera pubblica, essergli addebitata a titolo di colpa grave e configurandosi i casi di dolo come ipotesi eccezionali (censura proposta dalla Corte d'appello di Cagliari con ord. r.o. n. 417 del 1997, dalla Corte d'appello di Firenze con ordinanze r.o. nn. 788 e 789 del 1997, e dal Tribunale di Lamezia Terme con le ordinanze r.o. nn. 423-426 del 1997);

f) dell'art. 53 della Costituzione, in quanto porrebbe una notevole parte del costo dell'opera pubblica realizzata a seguito di occupazione illegittima a carico del proprietario dell'area occupata, in contrasto con il principio secondo il quale il concorso di ciascuno alla sfera pubblica è commisurato alla sua capacità contributiva (censura proposta dalla Corte d'appello di Cagliari con l'ordinanza sopra menzionata);

g) degli artt. 71, primo comma, e 72, primo comma, della Costituzione (invocati dalla Corte d'appello di Cagliari) in quanto la norma in questione, essendo inserita in una legge che raccoglie in soli tre articoli (ciascuno dei quali consistente in una lunghissima serie di commi) disposizioni del tutto eterogenee, sarebbe stata approvata, avuto anche riguardo alla circostanza che sulla legge di cui si tratta venne posta all'epoca la questione di fiducia, senza che ciascun parlamentare potesse liberamente manifestare, su ognuno degli articoli, la propria opinione e volontà;

h) dell'art. 97 della Costituzione (invocato da alcuni giudici con riferimento al solo primo comma, da altri nel suo complesso), in quanto la limitazione del risarcimento del danno arrecato dalla p.a. contrasterebbe con le finalità di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa (censura proposta dalla Corte di appello di Reggio Calabria con ord. r.o. n. 292 del 1997, da quella di Cagliari con ord. r.o. n. 417 del 1997, da quella di Firenze con le ordinanze r.o. nn. 788 e 789 del 1997, dal Tribunale di Lamezia Terme con le ordinanze r.o. nn. 423 - 426 del 1997, da quello di Potenza con le ordinanze r.o. nn. 735 del 1997 e 408 del 1998, dal giudice istruttore del Tribunale di Torino con ordinanza r.o. n. 571 del 1997);

i) dell'art. 113, primo e secondo comma, della Costituzione, per la limitazione della tutela giurisdizione nei confronti degli atti della p.a. (censura proposta dalla Corte d'appello di Cagliari con ordinanza r.o. n. 417 del 1997).

2. - Giudizi devono essere riuniti in quanto riguardano la medesima disposizione di legge e propongono questioni in buona parte coincidenti o connesse per cui si impone una trattazione unitaria delle censure dedotte.

3. - Preliminarmente, devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità proposte dall'Avvocatura generale dello Stato.

Al riguardo, va osservato che quelle proposte in relazione alle ordinanze r.o. nn. 292, 571 e 573 del 1997, per mancanza di rilevanza, sono prive di fondamento, in quanto le ordinanze di rimessione contengono una motivazione tutt'altro che implausibile sulla rilevanza delle questioni, che si impernia sulla considerazione che i giudici a quibus debbono fare applicazione della norma denunciata, di cui è evidente l'incidenza, in quanto il relativo giudizio riguarda il risarcimento e la liquidazione del danno per occupazione appropriativa.

Ciò è sufficiente per respingere le eccezioni anzidette, non potendosi procedere in questa sede ad un sindacato (diverso dal controllo esterno) sul giudizio di rilevanza espresso

dall'ordinanza di rimessione in modo, come appena chiarito, non implausibile (v. per tutte, sentenza n. 286 del 1997), e con motivazione tutt'altro che carente (v. ordinanza n. 62 del 1997).

È invece fondata l'eccezione di inammissibilità proposta sempre dall'Avvocatura generale dello Stato in riferimento all'ordinanza r.o. n. 191 del 1997 sotto il profilo che la fattispecie sarebbe palesemente non inscrivibile tra le occupazioni appropriative, atteso il pacifico intervenuto annullamento in sede giurisdizionale della dichiarazione di pubblica utilità. Infatti - secondo un indirizzo giurisprudenziale di legittimità (Cass., sez. I, n. 6515 del 16 luglio 1997; n. 7998) - le norme sul risarcimento in caso di occupazione appropriativa si applicano alle sole occupazioni illegittime dei suoli per causa di pubblica utilità, per cui in mancanza di valida dichiarazione di pubblica utilità (cui viene equiparata la dichiarazione annullata perché illegittima) si è al di fuori delle ipotesi contemplate per il risarcimento dalla norma denunciata. La questione è, pertanto, manifestamente inammissibile sulla base degli stessi elementi contenuti nella ordinanza di rimessione.

4. - Passando all'esame del merito delle questioni sollevate nelle altre ordinanze, giova premettere che con sentenza n. 369 del 1996 questa Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale del comma 6 dell'art. 5-bis del d.-l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n. 359, come sostituito dall'art. 1, comma 65, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), nella parte in cui applica al "risarcimento del danno" i criteri di determinazione stabiliti per "il prezzo, l'entità dell'indennizzo".

Il legislatore, con la norma denunciata, è intervenuto modificando il precedente criterio applicato alle occupazioni acquisitive ed in particolare ha escluso, in caso di occupazioni illegittime dei suoli per causa di pubblica utilità, la decurtazione del 40 per cento prevista per l'indennità di esproprio, aumentando inoltre l'importo del risarcimento del 10 per cento, e con previsione di applicabilità alle occupazioni illegittime di suoli intervenute anteriormente al 30 settembre 1996, anche in relazione ai procedimenti in corso non definiti con sentenza passata in giudicato.

5. - Le questioni proposte sono prive di fondamento per una serie di ordini di considerazioni.

Innanzitutto la regola generale di integralità della riparazione e di equivalenza della stessa al pregiudizio cagionato al danneggiato non ha copertura costituzionale (sentenze n. 369 del 1996; n. 132 del 1985).

In casi eccezionali il legislatore può ritenere equa e conveniente una limitazione al risarcimento del danno: nel caso delle occupazioni appropriative "sussistono in astratto gli estremi giustificativi di un intervento normativo ragionevolmente riduttivo della misura della riparazione dovuta dalla pubblica amministrazione al proprietario dell'immobile che sia venuto ad essere così incorporato nell'opera pubblica" (sentenza n. 369 del 1996).

L'eccezionalità del caso appare giustificata nella fattispecie soprattutto dal carattere temporaneo della norma denunciata, che rimane inserita in un testo normativo con le caratteristiche, da un lato, della dichiarata temporaneità, collegata alla emanazione di una nuova disciplina organica per tutte le espropriazioni preordinate alla realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità, dall'altro, della finalità egualmente temporanea e di emergenza, rivolta a regolare situazioni passate.

6. - Alla stregua dei criteri riconfermati dalla citata sentenza n. 369 del 1996, deve ritenersi ragionevole la riduzione imposta dalla norma denunciata, essendosi realizzato un equilibrato componimento dei contrapposti interessi in gioco, con l'eliminazione della

ingiustificata coincidenza della entità dell'indennizzo per l'illecito della pubblica amministrazione con quello relativo al caso di legittima procedura ablatoria.

La valutazione dell'incremento (non irrisorio, né meramente apparente) a favore del privato danneggiato, risultante nella norma denunciata - nei termini sottolineati - rispetto alla previsione largamente riduttiva della precedente norma colpita da dichiarazione di illegittimità costituzionale, vale ad escludere quella irragionevolezza ritenuta nella precedente formulazione normativa, e fondata essenzialmente sulla predetta coincidenza (ora eliminata con apprezzabile differenziazione) di indennità in caso di illecito e di procedura legittima dell'amministrazione.

Ciò soprattutto assume un significato, come sopra evidenziato, in correlazione alla natura e al carattere eccezionale e temporaneo della disposizione denunciata.

Né la limitazione temporale della operatività del regime risarcitorio in questione alle occupazioni illegittime di suoli per causa di pubblica utilità intervenute anteriormente al 30 settembre 1996 - limitazione contenuta nell'art. 3, comma 65, della legge n. 662 del 1996 - può ritenersi in contrasto con il principio di ragionevolezza e con quello di uguaglianza, ove si consideri la coincidenza di detta data con quella di presentazione in Parlamento del disegno di legge collegato alla finanziaria per il 1997 (dal quale sarebbe scaturita la citata legge n. 662 del 1996), e la esigenza, che se ne inferisce, di salvaguardare una ineludibile, e limitata nel tempo, manovra di risanamento della finanza pubblica, già predisposta, in vista - come sottolineato dall'Avvocatura generale dello Stato - degli impegni assunti in sede comunitaria.

Nemmeno può condividersi il rilievo in ordine alla disparità di trattamento cui darebbe luogo la disposta applicazione del regime risarcitorio di cui si tratta anche ai giudizi pendenti. Al riguardo, la Corte ha ripetutamente affermato che il legislatore può, salvo il limite previsto in materia penale dall'art. 25 della Costituzione, nell'introdurre una nuova disciplina, prevederne la efficacia retroattiva, anche ove questa incida sfavorevolmente su posizioni di diritto soggettivo perfetto, purché non risultino violati specifici canoni costituzionali, primo fra i quali quello della ragionevolezza (v., tra le altre, sentenze nn. 283 e 39 del 1993). Nella fattispecie, non confligge con tale principio l'attribuzione di carattere retroattivo al criterio risarcitorio previsto per l'occupazione acquisitiva dalla norma impugnata, non potendo costituire limite invalicabile della discrezionalità legislativa l'aspettativa dei titolari delle aree occupate a vedersi liquidato il danno secondo un criterio più favorevole di quello ragionevolmente adottato dal legislatore nell'attuale momento storico (v. sentenza n. 283 del 1993); ciò in special modo quando si tratti di normativa diretta a sostituire una disciplina dichiarata incostituzionale ed a regolare i rapporti pregressi in aderenza ai principi enunciati dalla Corte.

Quanto alla lamentata disparità di trattamento rispetto ad altri casi relativi a suoli agricoli o ad occupazioni destinate al soddisfacimento di esigenze abitative, è sufficiente rilevare che sotto il profilo costituzionale non è preclusa la possibilità di diversi regimi espropriativi e di calcolo dell'indennizzo in relazione alle differenti categorie di beni espropriati e alle diverse finalità dell'intervento pubblico, che può esigere un diverso bilanciamento dei contrapposti interessi pubblici e privati.

7. - Le osservazioni che precedono danno ragione della infondatezza delle censure sollevate in riferimento all'art. 3 della Costituzione nelle diverse prospettazioni sopra riportate, e all'art. 42 della Costituzione, (rispetto al quale la denunciata violazione dell'art. 10 della Costituzione nulla aggiunge).

8. - Deve escludersi, poi, che si possa profilare un contrasto con l'art. 53 della Costituzione in quanto il richiamo a detto precetto costituzionale risulta inconferente, poiché alla determinazione dell'indennizzo anche nel caso di occupazione acquisitiva non può riconoscersi

alcun connotato tributario, per cui resta estraneo il principio della capacità contributiva (cfr. ordinanza n. 395 del 1996).

9. - Quanto alla asserita violazione degli articoli 71, primo comma, e 72, primo comma, della Costituzione, va rilevato che la censura nulla aggiunge ai profili già decisi nel senso dell'infondatezza dalla sentenza n. 391 del 1995.

10. - Deve, altresì, essere esclusa la pertinenza del richiamo agli artt. 24 e 113 della Costituzione essendo estranea la norma a profili di tutela giurisdizionale, per la quale non sussiste alcuna limitazione o restrizione rispetto ai generali mezzi di ricorso.

11. - Egualmente deve essere escluso che dalla norma denunciata possano derivare esoneri o limitazioni di responsabilità per i pubblici funzionari, i quali continueranno a rispondere secondo le regole ordinarie per i danni che abbiano arrecato alla pubblica amministrazione con il loro comportamento negligente che abbia determinato l'illegittimità della procedura espropriativa, danno che non si esaurisce solo nelle somme maggiori che l'amministrazione è tenuta a corrispondere per gli indennizzi, ma anche per i ritardi nel compimento dell'opera pubblica e per l'aggravio di lavoro che il contenzioso arreca quasi sempre alla pubblica amministrazione. Del resto la vastità del fenomeno delle occupazioni acquisitive e la abnorme frequenza di mancata conclusione regolare delle procedure espropriative in alcune zone e regioni deve indurre gli organi titolari delle azioni di responsabilità, nelle diverse sedi, a verificare la sussistenza di ipotesi di dolo.

Ciò induce a ritenere infondati, oltre ai profili relativi all'art. 28 della Costituzione, anche quelli riferiti all'art. 97 della Costituzione, in quanto non sono certamente l'entità dell'indennizzo, o la responsabilità conseguente, ad incidere sul buon andamento dell'amministrazione. Questo non deriva, se non in misura marginale, dall'affermazione di responsabilità patrimoniale più o meno estesa a carico dei funzionari, ma piuttosto dai sistemi di controlli sulla legalità dell'azione dei singoli organi, dall'esercizio dei poteri disciplinari di fronte alla colpevole negligenza nel condurre le procedure di espropriazione e nell'esercizio dei poteri-doveri di denuncia e di rapporto rispetto a comportamenti a carattere doloso, profili che nulla hanno in comune con la norma denunciata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi:

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5-bis comma 7-bis del d.-l. 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n. 359, introdotto dall'art. 3, comma 65, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), sollevate in riferimento agli artt. 42, terzo comma, 3 e 28 della Costituzione, dal giudice istruttore del Tribunale di Lecce; agli artt. 3, primo comma, 42, secondo comma, 28 e 97 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Firenze; agli artt. 42, secondo comma, 3, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, dalla Corte d'appello di Reggio Calabria; agli artt. 3 e 42 della Costituzione, dal Tribunale di Latina; agli artt. 3, 28, 42, 97, 10, primo comma, 24, primo comma, 53, 71, primo comma, 72, primo comma, 113, primo e secondo comma, della Costituzione, dalla Corte d'appello di Cagliari; agli artt. 3, 28, 42, secondo e terzo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale di Lamezia Terme; agli artt. 3, primo

comma, 42, secondo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale di Potenza; agli artt. 3, 42, secondo comma, e 97 della Costituzione, dal giudice istruttore del Tribunale di Torino; agli artt. 3, primo comma, e 42, secondo comma, della Costituzione, dai Tribunali di Bari e Udine; agli artt. 3 e 42, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale di Lagonegro; agli artt. 3 e 42, terzo comma, della Costituzione dal Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, con le ordinanze indicate in epigrafe;

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale del predetto art. 5-bis comma 7-bis del d.-l. n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, nella legge n. 359 del 1992, sollevata, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 42, secondo comma, della Costituzione, dalla Corte d'appello di Torino con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 aprile 1999.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Chieppa

Il cancelliere: Fruscella

Depositata in cancelleria il 30 aprile 1999.

Il cancelliere: Fruscella

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.