CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **340/2002** (ECLI:IT:COST:2002:340)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **RUPERTO** - Redattore: **BILE**
Camera di Consiglio del **22/05/2002**; Decisione del **08/07/2002**
Deposito del **12/07/2002**; Pubblicazione in G. U. **17/07/2002**
Norme impugnate:
Massime: **27173**
Atti decisi:

N. 340

ORDINANZA 8 - 12 LUGLIO 2002.

Pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale» n. 28 del 17 luglio 2002

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Cesare RUPERTO; Giudici: Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell' articolo 34 e dell'articolo 35, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 (Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), promossi con ordinanze emesse il 10 maggio e il 18 giugno 2001 dal Tribunale di Firenze e il 9 marzo 2001 dalla Corte di cassazione, rispettivamente iscritte ai numeri 598, 775 e 912 del registro ordinanze 2001 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri 33, 40 e 45, 1ª serie speciale, dell'anno 2001.

Visti l'atto di costituzione della Rete Ferroviaria Italiana s.p.a., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 22 maggio 2002 il giudice relatore Franco Bile.

Ritenuto che con ordinanza in data 10 maggio 2001 (iscritta al n. 598 r.o. 2001) il Tribunale di Firenze ha sollevato, in riferimento all'articolo 76 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 34 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 (Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), nel testo anteriore alla sostituzione disposta dall'art. 7 della legge 21 luglio 2000, n. 205 (Disposizioni in materia di giustizia amministrativa), nella parte in cui, in violazione dei limiti della delega conferita dal citato art. 11, comma 4, lettera g), della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), avrebbe sottratto alla giurisdizione del giudice ordinario e devoluto alla giurisdizione del giudice amministrativo "le cause su diritti soggettivi connessi a comportamenti materiali della pubblica amministrazione in procedure espropriative finalizzate alla gestione del territorio";

che la questione è stata sollevata nel corso di un giudizio instaurato dalla S.T.I.L.A., Società Toscana Industria Laterizi e Affini, di Vasco Guarducci & C. s.a.s. avverso le Ferrovie dello Stato-Società di Servizi e Trasporti per azioni e la s.r.l. C.I.R. Costruzioni, per ottenerne la condanna al risarcimento del danno determinato dalla non retrocedibilità, per irreversibile destinazione ad opera pubblica, di alcuni terreni di sua proprietà occupati in base a decreti di occupazione temporanea, non seguiti nei termini da decreti di esproprio;

che, ad avviso del rimettente, la controversia in esame sarebbe sottratta alla sua giurisdizione, avendo l'impugnato art. 34 devoluto al giudice amministrativo tutte le controversie concernenti atti e comportamenti delle amministrazioni pubbliche in materia urbanistica ed edilizia, con la sola eccezione di quelle riguardanti le indennità dovute a seguito di atti di natura espropriativa od ablativa;

che infatti nel giudizio a quo iniziato il 10 maggio 1999, la giurisdizione dovrebbe ritenersi regolata dall'art. 34 nel suo testo originario e non in quello sostituito dalla legge n. 205 del 2000, entrata in vigore in epoca successiva (il 10 agosto 2000) e quindi priva di rilevanza, a norma dell'art. 5 del codice di procedura civile;

che ne discende la rilevanza della questione di legittimità costituzionale, in quanto una pronuncia di incostituzionalità dell'art. 34 lascerebbe il giudizio a quo alla giurisdizione del giudice ordinario adito, che altrimenti dovrebbe essere declinata;

che la questione non appare al rimettente manifestamente infondata, in quanto - secondo i principi ed i criteri direttivi della norma delegante (art. 11, comma 4, lett. g), della legge n. 59 del 1997) - il legislatore delegato avrebbe dovuto, in materia urbanistica e edilizia, limitarsi ad estendere la giurisdizione del giudice amministrativo alle controversie aventi ad oggetto diritti patrimoniali consequenziali, comprese quelle relative al risarcimento del danno, ma non anche trasferire alla giurisdizione amministrativa la cognizione delle controversie su diritti soggettivi traenti origine da "fatti e comportamenti", come quella relativa alla fattispecie concreta, che il rimettente qualifica in termini di occupazione appropriativa;

che nel giudizio si è costituita la parte privata Rete Ferroviaria Italiana-Società per azioni, già Ferrovie dello Stato-Società di trasporti e di servizi per azioni, depositando memoria, nella quale ha sostenuto l'irrilevanza e comunque l'infondatezza della questione;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, tramite l'Avvocatura generale dello Stato, che ha depositato memoria, nella quale ha sostenuto l'infondatezza della questione, in quanto sarebbe possibile interpretare la legge delegata in modo conforme a Costituzione, nel senso che non avrebbe attribuito al giudice amministrativo le controversie sull'occupazione appropriativa;

che con ordinanza in data 22 giugno 2001 (iscritta al n. 775 r.o. 2001) lo stesso Tribunale di Firenze ha sollevato, con la medesima motivazione, identica questione, nel corso di un giudizio introdotto in data 22 giugno 1999 da Aimone Bellandi, quale procuratore speciale di altre persone, contro la s.p.a. Poste Italiane, per ottenere il risarcimento del danno, derivante dalla non retrocedibilità, per irreversibile destinazione ad opera pubblica, di alcuni terreni di proprietà dei rappresentati, occupati in via d'urgenza nel 1997 e mai espropriati;

che anche in tale giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, tramite l'Avvocatura generale dello Stato, che ha depositato memoria di identico contenuto, rispetto a quella depositata nel giudizio di cui all'ordinanza precedentemente esaminata;

che con ordinanza in data 21 giugno 2001 (iscritta al n. 912 r.o. 2001) le Sezioni unite civili della Corte di cassazione hanno sollevato, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 34, commi 1 e 2, e 35, comma 1, del d.lgs. n. 80 del 1998, nella versione anteriore alla sostituzione operata dall'art. 7 della legge n. 205 del 2000, per violazione dei limiti della delega di cui all'art. 11, comma 4, lettera g), della legge n. 59 del 1997;

che l'ordinanza è stata pronunciata in sede di esame del ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione proposto dal comune di Cermenate con riferimento al giudizio instaurato nel 1999, avanti al Tribunale di Como, sez. distaccata di Cantù, da Giovanni Vergani contro il comune ed altri convenuti (funzionari comunali o direttori dei lavori delle opere di urbanizzazione) per ottenere - sulla premessa di esser proprietario di un lotto compreso in un piano di lottizzazione disposto d'ufficio dal comune e di avere aderito alla correlata convenzione di lottizzazione - la dichiarazione di illegittimità delle autorizzazioni e concessioni edilizie relative ad altri lotti e dell'esecuzione in essi, senza le necessarie autorizzazioni e concessioni, di opere lesive del proprio lotto, e la condanna solidale del comune e degli altri al risarcimento dei danni sofferti a causa della mancata vigilanza sull'esecuzione del piano di lottizzazione e della convenzione di attuazione, e del solo comune al risarcimento del danno sofferto per la mancata tempestiva adozione delle varianti al progetto originario;

che, secondo il comune, la controversia rientrerebbe nella giurisdizione amministrativa esclusiva ex art. 34 del d.lgs. n. 80 del 1998;

che le Sezioni unite rilevano che la controversia - instaurata dopo il 30 giugno 1998 - sarebbe devoluta, ai sensi dell'art. 45, comma 18, del d.lgs. n. 80 del 1998, alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, sulla base del combinato disposto degli artt. 34, commi 1 e 2, e 35 del medesimo d.lgs., essendo le domande risarcitorie fondate su comportamenti tenuti dalla pubblica amministrazione nella fase di attuazione di un piano di lottizzazione, strumento urbanistico di dettaglio concernente l'uso del territorio, e quindi in materia urbanistica;

che, secondo l'ordinanza, tale normativa sarebbe incostituzionale per eccesso di delega, alla luce della sentenza di questa Corte n. 292 del 2000 (resa in sede di scrutinio di costituzionalità dell'art. 33 del d.lgs. n. 80 del 1998), secondo la quale al legislatore delegato l'art. 11, comma 4, lettera g) della legge n. 59 del 1997 aveva solo assegnato il compito di estendere, nelle materie dell'edilizia, dell'urbanistica e dei pubblici servizi, la giurisdizione amministrativa esistente, sia di legittimità che esclusiva, ai diritti patrimoniali consequenziali, in essi compreso il risarcimento del danno, con la conseguenza che l'istituzione in quelle

materie di una nuova giurisdizione esclusiva si risolveva in eccesso di delega;

che, in particolare, l'art. 34, non diversamente dall'art. 33, invece di estendere la giurisdizione amministrativa esistente ai diritti patrimoniali consequenziali, ha creato una nuova giurisdizione esclusiva nelle materie dell'urbanistica e dell'edilizia e, nel secondo comma, ha dato una definizione amplissima all'urbanistica, comprendente tutti gli aspetti dell'uso del territorio;

che infine l'ordinanza afferma che l'art. 7 della legge n. 205 del 2000, recante modifiche al testo delle norme impugnate, non avendo "efficacia retroattiva, in difetto di espressa previsione in tal senso" si applica soltanto ai giudizi instaurati dopo l'entrata in vigore della legge stessa (10 agosto 2000), e non anche ai giudizi iniziati, come quello in esame, anteriormente a tale data.

Considerato che - ponendo le due ordinanze del Tribunale di Firenze la medesima questione e prospettando l'ordinanza della Corte di cassazione una questione più ampia ma connessa - i giudizi devono essere riuniti;

che, secondo le tre ordinanze, la giurisdizione sui giudizi a quibus è regolata dall'art. 34 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 (Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), nel testo originario avente valore di decreto legislativo delegato, e non nel testo, avente invece valore di legge formale, risultante dalla sostituzione disposta dall'art. 7 della legge 21 luglio 2000, n. 205 (Disposizioni in materia di giustizia amministrativa), in quanto si tratta di giudizi promossi a partire dal 1 luglio 1998 (data di inizio dell'operatività della giurisdizione esclusiva istituita dal medesimo art. 34 del d.lgs. n. 80) e pendenti al 10 agosto 2000 (data di entrata in vigore della legge n. 205);

che le ordinanze del Tribunale di Firenze motivano sulla base dell'art. 5 del codice di procedura civile, ritenendo che l'indicata sostituzione costituisca un mutamento della legge regolatrice della giurisdizione successivo alla proposizione della domanda, come tale ininfluente ai fini del regolamento della giurisdizione stessa, mentre l'ordinanza della Corte di cassazione ritiene determinante a tali fini l'irretroattività della legge n. 205 del 2000;

che i giudici rimettenti non considerano, invece, la diversa opzione interpretativa (già menzionata da questa Corte nell'ordinanza n. 123 del 2002 e, allo stato, presa in considerazione una sola volta dalla stessa Corte di cassazione nella sentenza n. 149 del 2001), secondo cui l'art. 7 della sopravvenuta legge n. 205 del 2000 - modificando il testo degli artt. 33, 34 e 35 all'interno del decreto legislativo n. 80 del 1998 - avrebbe non solo sostituito talune norme di un decreto legislativo delegato con altrettante norme di legge formale (così affrancandole dal vizio di eccesso di delega, per il quale questa Corte aveva dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 33 del decreto: sentenza n. 292 del 2000), ma anche disciplinato direttamente la giurisdizione per i giudizi innanzi indicati (così derogando al principio posto dall'art. 5 cod. proc. civ.);

che a questo ultimo risultato potrebbe condurre il coordinamento del nuovo testo dei citati articoli del decreto n. 80 del 1998, introdotto dalla legge n. 205 del 2000, con un'altra disposizione del decreto rimasta immutata, cioè con l'art. 45, comma 18, il quale pur dopo la sostituzione dell'art. 33 e dell'art. 34 operata dalla legge del 2000 continua a disporre che "le controversie di cui agli art. 33 e 34 del presente decreto sono devolute al giudice amministrativo a partire dal 1 luglio 1998";

che per effetto di questa interpretazione la giurisdizione sarebbe, nella specie, regolata dall'art. 34 nel nuovo testo, norma contenuta in una legge formale, nei confronti della quale la

questione di legittimità costituzionale per eccesso di delega non avrebbe potuto essere proposta (come questa Corte ha rilevato a proposito della questione decisa con la citata ordinanza n. 123 del 2002);

che la mancata verifica, da parte dei rimettenti, della praticabilità dell'indicata ipotesi interpretativa si risolve in insufficiente motivazione sulla rilevanza delle sollevate questioni, onde la loro manifesta inammissibilità.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, secondo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 (Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), sollevata dal Tribunale di Firenze, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, con le ordinanze iscritte ai numeri 598 e 775 r.o. 2001, nonché della questione di legittimità costituzionale degli articoli 34, commi 1 e 2, e 35, comma 1, del citato decreto legislativo, sollevata dalla Corte di cassazione, in riferimento agli articoli 76 e 77, comma 1, della Costituzione, con l'ordinanza iscritta al numero 912 r.o. 2001.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 luglio 2002.

Il Presidente: Ruperto

Il redattore: Bile

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 12 luglio 2002.

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.