CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **393/2002** (ECLI:IT:COST:2002:393)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **RUPERTO** - Redattore: **CHIEPPA**
Camera di Consiglio del **22/05/2002**; Decisione del **10/07/2002**
Deposito del **25/07/2002**; Pubblicazione in G. U. **31/07/2002**
Norme impugnate:
Massime: **27265 27266 27267 27268**
Atti decisi:

N. 393

SENTENZA 10 - 25 LUGLIO 2002.

Pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale» n. 30 del 31 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, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 17, 18, 19, 20 e 21 del d.l. luogotenenziale 27 febbraio 1919, n. 219 (Provvedimenti per la città di Napoli), convertito in legge 24 agosto 1921, n. 1290 e dell'art. 1 della legge 6 giugno 1935, n. 1131 (Espropriazioni da eseguirsi dall'Alto Commissario per la Provincia di Napoli), promossi con quattro ordinanze emesse il 24 gennaio 2001 dalla Corte di cassazione e depositate rispettivamente il 29 marzo 2001, il 28 marzo 2001, il 20 aprile 2001 ed il 28 marzo 2001, iscritte ai nn. 673, 674, 675 e 676 del registro ordinanze 2001 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, n. 37, 1ª serie speciale, dell'anno 2001.

Udito nella camera di consiglio del 22 maggio 2002 il Giudice relatore Riccardo Chieppa.

Ritenuto in fatto

Con quattro ordinanze di identico contenuto (r.o. nn. 673, 674, 675 e 676 del 2001), emesse in data 24 gennaio 2001, e depositate rispettivamente il 29 marzo 2001, il 28 marzo 2001, il 20 aprile 2001 ed il 28 marzo 2001, su ricorsi proposti nei confronti di sentenze della Giunta speciale per le espropriazioni presso la Corte d'appello di Napoli relative alla determinazione di indennità di espropriazione, le sezioni unite della Corte di cassazione hanno sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 17, 18, 19, 20 e 21 del decreto-legge luogotenenziale 27 febbraio 1919, n. 219 (Provvedimenti per la città di Napoli), convertito nella legge 24 agosto 1921, n. 1290, e dell'art. 1 della legge 6 giugno 1935, n. 1131 (Espropriazioni da eseguirsi dall'Alto Commissario per la Provincia di Napoli).

Nelle ordinanze si traccia, anzitutto, un quadro normativo della struttura e del funzionamento della Giunta speciale per le espropriazioni, istituita con l'art. 17 del citato d.l.lgt. che attribuisce ad essa la determinazione, in via contenziosa, delle indennità per le espropriazioni relative a beni immobili siti nel comune di Napoli per le quali siano applicabili le disposizioni di cui agli artt. 12 e 13 della legge 15 gennaio 1885, n. 2892, sul risanamento della città di Napoli. L'art. 18 precisa poi che sono devolute alla competenza esclusiva della Giunta tutte le questioni che, in applicazione della legge 25 giugno 1865, n. 2359 (Espropriazioni per causa di utilità pubblica), sarebbero di competenza dell'autorità giudiziaria; e l'art. 19 indica come non suscettibili di gravame le decisioni della Giunta, prevedendo contro di esse il ricorso per revocazione e il ricorso dinanzi alle sezioni unite della Cassazione. La composizione della Giunta, come prevista dallo stesso d.l.lgt. - un magistrato della Corte di appello di Napoli, con funzioni di presidente, e due ingegneri, di cui almeno uno funzionario governativo, nominati dal Presidente della Corte di appello di Napoli - è stata successivamente modificata dall'art. 1 della legge n. 1131 del 1935, nel senso che i due componenti tecnici sono l'uno, ex lege, l'ingegnere capo dell'ufficio tecnico di finanza di Napoli (l'Ufficio tecnico erariale); l'altro, un ingegnere particolarmente esperto nella materia. Infine, l'art. 20 del d.l.lgt. n. 219 del 1919 pone a carico delle parti le spese del giudizio, e l'art. 21 rinvia ad un regolamento le norme per il funzionamento della Giunta speciale e la procedura da seguire dinanzi alla stessa. Detto regolamento, approvato con r. d. 17 aprile 1921, n. 762, che rinvia, per quanto non stabilito direttamente, alle norme del codice di procedura civile, agli artt. 13 e 14, disciplina gli onorari spettanti ai componenti della Giunta, il compenso al segretario e le spese del giudizio, stabilendone la ripartizione a norma dell'art. 30 (recte: 37) della legge 25 giugno 1865, n. 2359, e la liquidazione, per ciascun giudizio, con decreto del Presidente della Corte d'appello di Napoli.

Premesso di propendere per la natura di giurisdizione speciale della Giunta, la Corte di cassazione rimettente sospetta, in particolare, la violazione degli artt. 101, 111, 24 e 3 della Costituzione che determinerebbe la previsione di un onorario in favore dei componenti della Giunta, posto direttamente a carico delle parti, e liquidato dallo stesso Presidente della Corte d'appello, componente della Giunta (in assenza di altro magistrato da lui designato), ritenendo che essa non possa garantire il requisito della indipendenza del giudice, e, per altro verso, sia idonea a determinare una irragionevole limitazione del diritto delle parti di agire in giudizio, poiché il pagamento di un corrispettivo, ponendo l'attività di giudizio in una relazione sinallagmatica, potrebbe rappresentare un ostacolo frapposto all'esercizio di quel diritto.

In relazione alla medesima previsione, nella ordinanza di rimessione si formulano sospetti di illegittimità costituzionale per contrasto con i principi di parità di trattamento e razionalità di cui all'art. 3 della Costituzione, comportando il semplice fatto dell'essere situato l'immobile nel territorio del comune di Napoli un gravoso onere aggiuntivo per i litiganti.

Viene, inoltre, censurata, in riferimento agli artt. 101, 111 e 25, primo comma, della Costituzione, la previsione della designazione del componente tecnico nella persona dell'ingegnere capo dell'ufficio tecnico erariale: il dubbio di illegittimità costituzionale, secondo il Collegio rimettente, deriva dalla considerazione che tale ufficio (UTE) costituisce l'organo tecnico che esprime le valutazioni degli immobili, e che dette valutazioni sono di regola poste a base della determinazione amministrativa dell'indennità. La partecipazione ad un organo giurisdizionale di componente non indipendente, si rileva, è sufficiente a minare l'imparzialità dell'organo; al riguardo viene richiamata la sentenza di questa Corte n. 33 del 1968 (che si basa, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della Giunta giurisdizionale amministrativa della Valle d'Aosta, sui principi di imparzialità ed indipendenza dei giudici sanciti dagli artt. 101, comma secondo, e 108, secondo comma, della Costituzione).

Sotto altro profilo, rileva il Collegio che l'ingegnere capo dell'UTE ha facoltà di delegare la funzione di cui si tratta ad altro ingegnere dell'ufficio: tale delega, non essendo il supplente precostituito, ma indicato volta per volta, comporterebbe una configurazione della disciplina dei tempi e modi di investitura non conforme al principio di cui all'art. 25, primo comma, della Costituzione, che non ammette una designazione in relazione ad una specifica controversia già insorta.

Considerato in diritto

1. - Le questioni di legittimità costituzionale sottoposte in via incidentale all'esame della Corte dalle quattro identiche ordinanze delle sezioni unite della Corte di cassazione sono duplici: la prima, in ordine logicamente prioritario, riguarda la composizione dell'organo esercitante funzioni giurisdizionali, ed, in particolare, concerne gli artt. 17 - come modificato dall'art. 1 della legge 6 giugno 1935, n. 1131 (Espropriazioni da eseguirsi dall'Alto Commissario per la Provincia di Napoli) --, 18 e 19 del decreto-legge luogotenenziale 27 febbraio 1919, n. 219 (Provvedimenti a favore della città di Napoli), convertito nella legge 24 agosto 1921, n. 1290, nella parte in cui prevedono la presenza, tra i componenti della Giunta speciale per le espropriazioni presso la Corte d'appello di Napoli, quale tecnico, dell'ingegnere capo dell'ufficio tecnico erariale o un suo delegato. Viene denunciata la violazione degli artt. 101 e 111 nonché - attraverso il richiamo alla sentenza n. 33 del 1968 - dell'art. 108 della Costituzione, essendo l'UTE l'organo tecnico che esprime le valutazioni degli immobili, di regola poste a base della determinazione amministrativa; nonché dell'art. 25, primo comma, della Costituzione, avendo, inoltre, l'ingegnere capo facoltà di delegare altro ingegnere dell'ufficio, senza alcuna precostituzione del supplente.

La seconda questione attiene agli artt. 20 e 21 dello stesso d.l.lgt. n. 219 del 1919, in quanto si prevede un onorario in favore dei componenti della Giunta speciale a carico delle parti. In realtà, le disposizioni denunciate prevedono semplicemente che "le spese dei giudizi innanzi alla giunta speciale saranno a carico delle parti nei limiti indicati dall'art. 30 della legge 25 giugno 1865, n. 2359", e che le norme per il funzionamento della stessa giunta speciale e per la procedura saranno determinate con "speciale regolamento". Solo nel regolamento si prevede un onorario spettante ai componenti della Giunta e le modalità di ripartizione e liquidazione nonché di anticipazione a carico dell'ente espropriante.

Viene denunciata la violazione degli artt. 101, 111, 24 e 3 della Costituzione, sotto i profili:

a) di contrasto con il principio di indipendenza del giudice;

b) di limitazione al diritto di agire in giudizio, fungendo l'onere delle spese da deterrente al ricorso alla tutela giurisdizionale;

c) di disparità di trattamento, per il gravoso onere aggiuntivo imposto alle parti per la semplice circostanza dell'essere l'immobile situato nel territorio del comune di Napoli.

2. - Stante la identità delle questioni sollevate, può essere disposta la riunione dei quattro giudizi di legittimità costituzionale relativi alle stesse norme, affinché siano decisi con unica sentenza.

3. - Preliminarmente, deve essere sottolineato che il decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 325 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di espropriazione per pubblica utilita), all'art. 58, numero 50, ha disposto l'abrogazione (non retroattiva) del denunciato d.l.lgt. n. 219 del 1919. Tuttavia detta disposizione non ha prodotto, né può produrre ancora, effetti, in quanto, in data anteriore a quella della originaria entrata in vigore, fissata al 1 gennaio 2002 (art. 59 t.u.), è sopravvenuto l'art. 5 del d.l. n. 411 del 2001 (Proroghe e differimento di termini), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 31 dicembre 2001, n. 463, che ha operato un ulteriore differimento di sei mesi, a sua volta prorogato al gennaio 2003 con l'art. 3 del decreto-legge 20 giugno 2002, n. 122.

Inoltre, è evidente che, nell'attuale giudizio, l'abrogazione del complesso delle norme speciali per le espropriazioni nel comune di Napoli risalenti al 1919, e, quindi, anche della previsione di un giudice speciale (Giunta speciale per le espropriazioni presso la Corte d'appello di Napoli) anteriore a Costituzione (sopravvissuto in attesa di revisione ai sensi della VI disposizione transitoria della Costituzione), è assolutamente irrilevante rispetto alle questioni di legittimità costituzionale. Infatti le questioni riguardano norme sulla composizione dell'anzidetto speciale collegio giurisdizionale e sull'onere delle spese giudiziali, e l'effetto abrogativo è sopravvenuto dopo che si è conclusa la fase processuale davanti a detto giudice speciale, con pronuncia di sentenza, ancorché impugnata per cassazione.

4. - La prima questione, proposta sotto il profilo della composizione della Giunta speciale con la presenza dell'ingegnere capo dell'Ufficio tecnico erariale di Napoli o di un suo delegato, coinvolge, in realtà, il solo art. 17 del d.l.lgt. n. 219 del 1919: gli artt. 18 e 19 dello stesso decreto sono, infatti, del tutto estranei alla materia della composizione di detta Giunta e, pertanto, erroneamente il giudice a quo ha individuato in essi le disposizioni cui riferire le censure sollevate. Va, pertanto, dichiarata la manifesta inammissibilità della relativa questione.

4. 1. - La questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 del d.l.lgt. n. 219 del 1919 è fondata.

4. 2. - La previsione che il dirigente (in servizio) dell'ufficio, investito, in sede amministrativa, di compiti di valutazione del bene espropriando, faccia parte del collegio con funzioni giurisdizionali, con competenza a determinare in sede contenziosa l'indennità di espropriazione, risulta chiaramente in contrasto con i requisiti di imparzialità ed indipendenza che ciascun componente di un organo giurisdizionale deve possedere (v. sentenza n. 33 del 1968).Come posto in rilievo dal giudice a quo, l'Ufficio tecnico erariale partecipa al procedimento amministrativo di stima dei beni immobili soggetti ad espropriazione, esprimendo una valutazione, normalmente posta a base della indennità offerta dall'amministrazione, la quale a sua volta costituisce l'oggetto del giudizio che deve essere emesso in sede giurisdizionale dalla Giunta speciale. Ed appunto, in tutti i casi di specie, la Corte rimettente ha sottolineato che la Giunta speciale aveva operato un diretto riferimento alle valutazioni dell'UTE, essendo chiamata a decidere anche sul merito delle valutazioni e quindi ad esprimersi sulla loro congruità o meno.

5. - Tale situazione di illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 108, secondo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione (nel testo risultante dalle modifiche introdotte con la legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, recante "Inserimento dei

principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione"), viene ulteriormente aggravata dalla prevista facoltà di delega ad altro soggetto da parte dello stesso dirigente l'ufficio, senza alcuna garanzia di predeterminazione del supplente. Con ciò si determina la ulteriore violazione dell'art. 25, primo comma, della Costituzione, potendo la delega intervenire anche di volta in volta, in occasione di singola assenza ed impedimento, perfino di singolo procedimento, e con assoluta discrezionalità nella designazione senza alcuna garanzia, necessaria in relazione alle funzioni giurisdizionali da esercitare. Tale sistema è quindi in contrasto anche con l'art. 25, primo comma, della Costituzione, che assicura l'individuazione del giudice attraverso criteri precostituiti per legge sì da garantire l'assoluta imparzialità (sentenza n. 327 del 1998). La norma costituzionale, stabilendo che nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge, esclude che vi possa essere una designazione tanto da parte del legislatore con norme singolari, che deroghino a regole generali, quanto da altri soggetti, dopo che la controversia sia insorta (sentenze n. 419 del 1998; n. 460 del 1994 e n. 56 del 1967).

6. - La questione di legittimità costituzionale relativa al sistema di onere delle spese è, invece, priva di fondamento. Infatti, la norma di legge che lo disciplina (art. 20 del d.l.lgt. 27 febbraio 1919, n. 219) si limita a prevedere l'onere delle spese dei giudizi innanzi alla giunta speciale a carico delle parti, e a fare rinvio ai limiti indicati nell'art. 30 (recte: 37) della legge 25 giugno 1865, n. 2359.

La previsione di onere delle spese di giudizio a carico delle parti non può comportare, di per sé, alcuna violazione dei principi costituzionali invocati dal giudice a quo (artt. 3, 24, 101, 111 della Costituzione), costituendo anzi principio pacifico che la legge può imporre oneri patrimoniali a carico di coloro nei cui confronti si esercitiuna attività di giudizio, non esistendo una generale garanzia di gratuità della protezione giudiziaria (sentenze n. 268 del 1984; n. 30 del 1964; n. 41 del 1972). D'altro canto la norma è destinata ad operare per tutti i giudizi avanti alla Giunta, essendo irrilevanti i modi di ripartizione e i limiti previsti per i giudizi presso altro giudice.

La normativa, invece, relativa a un onorario a favore dei componenti della Giunta posto direttamente a carico delle parti e liquidato dallo stesso Presidente della Corte d'appello di Napoli è contenuta nell'art. 13 del regolamento per la esecuzione degli articoli 17 e seguenti del d.l. luogotenenziale 27 febbraio 1919, n. 219, recante "Provvedimenti per la città di Napoli" approvato con r.d. 17 aprile 1921, n. 762, emanato in base alla previsione dell'art. 21 del citato d.l.lgt. n. 219 del 1919. Giova ricordare, per completare il quadro normativo di livello regolamentare di esecuzione, che l'art. 14 dell'anzidetto regolamento pone, altresì, un onere di anticipazione - quale che sia la prassi applicativa - degli onorari e spese a carico dell'Amministrazione espropriante, salvo il diritto di rivalsa, mediante trattenuta, sulla somma delle indennità liquidate, della quota a carico degli espropriati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 17 del d.l. luogotenenziale 27 febbraio 1919, n. 219 (Provvedimenti per la città di Napoli), convertito nella legge 24 agosto 1921, n. 1290, come modificato dall'art. 1 della legge 6 giugno 1935, n. 1131 (Espropriazioni da eseguirsi dall'Alto Commissario per la Provincia di Napoli), nella parte in cui prevede che faccia parte

della Giunta speciale presso la Corte d'appello di Napoli l'ingegnere capo dell'Ufficio tecnico erariale di Napoli o un suo delegato;

Dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 18 e 19 del predetto d.l.lgt.n. 219 del 1919, sollevate, in riferimento agli artt. 25, primo comma, 101, 108 e 111 della Costituzione, dalle sezioni unite della Corte di cassazione, con le ordinanze indicate in epigrafe;

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 20 e 21 dello stesso d.l.lgt. n. 219 del 1919, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 101 e 111 della Costituzione, dalle sezioni unite della Corte di cassazione, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 luglio 2002.

Il Presidente: Ruperto

Il redattore: Chieppa

Il cancelliere: Fruscella

Depositata in Cancelleria il 25 luglio 2002.

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.