

SENTENZA N. 181

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo MADDALENA; Giudici : Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 5-bis, commi 3 e 4 del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, nonché dell'articolo 16, commi quarto e quinto (recte: commi quinto e sesto) della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata), come sostituiti dall'articolo 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli), promossi dalla Corte d'appello di Napoli, con ordinanze del 7 aprile e del 19 marzo 2010 e dalla Corte d'appello di Lecce con ordinanza dell'8 ottobre 2010, rispettivamente iscritte ai nn. 305, 351 e 399 del registro ordinanze 2010 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 42 e 47, prima serie speciale, dell'anno 2010 e n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti gli atti di costituzione di F. L., di F. N. W., del Comune di Salerno, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 10 maggio 2011 e nella camera di consiglio dell'11 maggio 2011 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

uditi gli avvocati Giorgio Stella Richter per F. L., Edilberto Ricciardi per il Comune di Salerno e l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — La Corte di appello di Napoli, con ordinanza depositata il 19 marzo 2010 (r. o. n. 351 del 2010), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 42, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 5-bis, comma 4, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, nonché dell'art. 16, commi quarto e quinto (recte: commi quinto e sesto) della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata), come sostituiti dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli).

2. — La Corte territoriale riferisce di essere chiamata a pronunciarsi in un giudizio, promosso dalla signora N. W. F. nei confronti del Comune di Montoro Superiore e diretto ad ottenere la condanna di quest'ultimo al pagamento (tra l'altro) dell'indennità di espropriazione e dell'indennità di occupazione legittima, relative all'esproprio di un suolo, appartenente all'attrice, situato nel territorio del detto ente. In una prima fase del processo il consulente di ufficio aveva rilevato che il terreno, pur se classificato come agricolo nel piano di fabbricazione adottato dal Comune di Montoro Superiore, era ubicato a ridosso del centro cittadino, in una zona in possesso di tutte le caratteristiche dei suoli edificatori, e sicuramente appetibile anche in vista di un suo possibile sfruttamento per fini diversi dall'edificazione, sicché lo aveva valutato in lire 55.851 al mq., con riferimento al dicembre 1982; successivamente era stata disposta una nuova consulenza, volta a verificare se, alla data del decreto di esproprio (20 marzo 1985), il suolo de quo avesse valore agricolo o edificabile e a determinare l'importo delle due indennità. Il consulente aveva accertato che il terreno in questione era classificato nel catasto terreni del Comune di Montoro Superiore come "seminativo arborato" e che, in base al programma di fabbricazione vigente nel Comune dal 30 ottobre 1972 al 12 maggio 1997, era, per la sua maggiore estensione, destinato ad uso pubblico per servizi vari, per una parte minore inserito in zona B di completamento e per una terza parte interessato alla realizzazione di una strada. Tuttavia, in base alle prescrizioni del programma di fabbricazione, nella zona B dell'area espropriata era precluso ogni tipo di edificazione e non era consentita neppure la costruzione in aderenza con l'edificio, di proprietà dell'attrice, con essa confinante, soggetto, nel piano di recupero del Comune, soltanto ad interventi di restauro e di risanamento conservativo.

Una volta accertata la non edificabilità del suolo, il consulente aveva applicato i criteri di liquidazione delle indennità stabiliti dagli artt. 16 e 20 della legge n. 865 del 1971, cui rinvia l'art. 5-bis, comma 4, del d.l. n. 333 del 1992 e, rilevato che il Comune di Montoro Superiore ricadeva nella regione agraria n. 8 della Provincia di Avellino e che, nel 1985, in tale regione il valore agricolo medio di un terreno seminato arborato era di lire 1.200 a mq., aveva determinato l'indennità di espropriazione spettante all'attrice in complessivi euro 588,76 (lire 1.140.000) e quella di occupazione in complessivi euro 49,06.

Tanto premesso, la Corte rimettente, chiamata a decidere unicamente della misura delle indennità di espropriazione e di occupazione spettanti all'attrice, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 5-bis, comma 4, d.l. n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 359 del 1992, nonché dell'art. 16, quinto e sesto comma, della legge n. 865 del 1971, come sostituiti dall'art. 14 legge n. 10 del 1977, «che, secondo il diritto vivente, sono tuttora in vigore esclusivamente con riguardo alle aree non aventi destinazione edilizia».

Ad avviso della rimettente tali disposizioni, non suscettibili di un'interpretazione diversa da quella letterale, stabiliscono un criterio di determinazione dei suoli agricoli e dei suoli non edificabili del tutto disancorato dal loro effettivo valore di mercato.

Invero – la Corte di merito prosegue – «ancorché non possa escludersi che valore di mercato e valore agricolo medio (V.A.M.) di tali categorie di immobili siano talvolta, in concreto, coincidenti, non v'è dubbio che assai spesso il primo valore risulti (anche notevolmente) superiore al secondo, in quanto l'appetibilità di un terreno sul mercato non dipende solo dalla sua edificabilità, ma da molteplici altri fattori, primi fra tutti la sua posizione e le concrete possibilità di suo sfruttamento per fini diversi dalla coltivazione».

La questione sarebbe rilevante nel presente giudizio. Infatti, sarebbe rimasto accertato che il valore di mercato del terreno in questione era stato calcolato in lire 65.000 al mq., con riferimento al gennaio 1986 (previa rivalutazione a tale data del valore di lire 55.851 al mq., riferito al dicembre 1982), mentre il valore agricolo medio della coltura in atto sul suolo era, nel 1985, di appena lire 1.200 al mq. o, al più, di lire 6.200 al mq. (volendo ritenere erronea la determinazione del C.T.U. per non aver considerato che, trattandosi di terreno compreso in un centro edificato, l'indennità si sarebbe dovuta commisurare al valore agricolo medio della coltura più redditizia tra quelle che, nella regione agraria, coprivano una superficie superiore al 5 per cento di quella coltivata nella regione stessa).

Inoltre, il suolo di proprietà della F. era certamente inedificabile, avuto riguardo alla natura conformativa (e non espropriativa) dei vincoli su di esso gravanti, all'inesistenza di un presunto giudicato sull'edificabilità di fatto del suolo, alla costante giurisprudenza della Corte di cassazione, integrante un vero e proprio diritto vivente, alla stregua della quale il sistema introdotto dall'art. 5-bis del d.l. n. 333 del 1992 si caratterizza per una rigida dicotomia, con esclusione di un "tertium genus", tra "aree edificabili" ed "aree agricole" o "non classificabili come edificabili".

Al criterio dell'edificabilità di fatto, dunque, potrebbe farsi riferimento in via complementare ed integrativa, agli effetti della determinazione del concreto valore di mercato dell'area espropriata, soltanto nelle ipotesi (estranee al caso in esame) in cui sussistano cause idonee a ridurre o escludere le possibilità reali di edificazione o in cui difetti una classificazione del suolo da parte della pianificazione urbanistica.

Si dovrebbe, perciò, concludere che, trattandosi di giudizio in corso alla data di entrata in vigore della legge n. 359 del 1992, l'indennità di esproprio andrebbe liquidata alla stregua dei criteri dettati dalle norme censurate, con la conseguenza che la somma spettante alla parte privata per tale titolo risulterebbe irrisoria.

In questo quadro, sarebbe ravvisabile, in primo luogo, violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto delle dette norme con l'art. 1 del primo protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata dalla legge n. 848 del 1955.

Il giudice a quo riassume, al riguardo, i principi affermati da questa Corte con le sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, richiama il dettato della citata norma convenzionale e sottolinea che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha interpretato tale norma in numerose sentenze, «dando vita ad un orientamento ormai consolidato, formatosi anche in processi concernenti la disciplina ordinaria dell'indennità di espropriazione, secondo il quale una misura che costituisce un'ingerenza nel diritto al rispetto dei beni di una persona fisica o giuridica deve realizzare un "giusto equilibrio" tra le esigenze di interesse generale della comunità ed il principio della salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali».

La necessità di salvaguardare detto equilibrio riguarderebbe, secondo la Corte europea, tutto il contenuto dell'art. 1 del primo protocollo.

Al fine di stabilire se le misure adottate da uno Stato, nell'interesse generale, garantiscano un giusto equilibrio e non riversino sul proprietario un peso sproporzionato, andrebbero prese in considerazione le modalità d'indennizzo previste dalle leggi interne. A questo proposito la Corte di Strasburgo avrebbe osservato che, senza il versamento di una somma ragionevole in rapporto al valore del bene, la privazione della proprietà che si realizza attraverso l'esproprio costituisce normalmente un'ingerenza eccessiva in violazione dell'art. 1 del primo protocollo, aggiungendo che, in caso di espropriazione isolata di un terreno, soltanto un indennizzo integrale può essere considerato ragionevole, mentre la mancanza di un tale indennizzo può giustificarsi soltanto in presenza di obiettivi legittimi di pubblica utilità, volti a perseguire misure di riforma economica o di giustizia sociale.

Ad avviso della Corte territoriale la normativa censurata, prevedendo un criterio di determinazione dell'indennità di esproprio, per i suoli agricoli e per quelli non edificabili, astratto e predeterminato (qual è quello del valore agricolo medio della coltura in atto o di quella più redditizia nella regione agraria di appartenenza dell'area da espropriare), quindi del tutto svincolato dal valore di mercato dei suoli stessi, non sarebbe in grado di assicurare all'avente diritto un indennizzo integrale o almeno "ragionevole", così ponendosi in contrasto con l'art. 1 del primo protocollo, nell'interpretazione data dalla Corte europea.

Andrebbe escluso, poi, che tale interpretazione si ponga in conflitto con la tutela di interessi costituzionalmente protetti contenuta in altri articoli della Costituzione. Infatti, anche l'art. 42, terzo comma, Cost. sarebbe stato interpretato da questa Corte nel senso che, per quanto il legislatore non sia tenuto ad individuare un unico criterio di determinazione dell'indennità, valido in ogni fattispecie espropriativa o idoneo ad assicurare l'integrale riparazione della perdita subita dal proprietario espropriato, l'indennità medesima non deve mai essere meramente simbolica o irrisoria, ma deve rappresentare un serio ristoro (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 5 del 1980).

È vero che, con sentenza n. 261 del 1997, questa Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale della normativa censurata, sollevata in

riferimento agli artt. 3, primo comma, 24 e 42, terzo comma, Cost. La questione, però, in quella sede sarebbe stata affrontata in base a rilievi diversi, sicché la Corte si sarebbe limitata ad osservare che la soluzione adottata dal legislatore per semplificare il calcolo indennitario, ancorché non obbligata, non era irragionevole o arbitraria, in quanto di per sé non pregiudicava il serio ed effettivo ristoro del proprietario espropriato.

In questa sede, invece, verrebbe in evidenza l'interpretazione data dalla Corte di Strasburgo all'art. 1 del primo protocollo addizionale, in base alla quale non potrebbe ritenersi ragionevole qualsiasi criterio di determinazione dell'indennità che prescindendo dal dato di partenza, costituito dal valore di mercato del bene espropriato, «non dovendosi più valutare se la norma interna di per sé “non pregiudichi” il serio ed effettivo ristoro della perdita del bene ma, piuttosto, se essa sia in grado di assicurare tale ristoro in ogni fattispecie in cui debba trovare applicazione e non solo in via occasionale, in virtù di fattori casuali e contingenti, legati alla specifica situazione del terreno abitato».

In tale prospettiva – prosegue la Corte territoriale – «è la stessa dicotomia immaginata dal legislatore al fine di semplificare il calcolo dell'indennizzo – e non già la mancata previsione di una terza tipologia di aree, intermedia tra quelle agricole e quelle edificabili – che appare priva di giustificazione».

La considerazione, del resto, sarebbe in linea con quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 5 del 1980, poi ribadito nella sentenza n. 348 del 2007, ovvero che, affinché possa realizzarsi un serio ristoro «occorre far riferimento, per la determinazione dell'indennizzo, al valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica di esso, secondo legge» e che «il principio del serio ristoro è violato quando per la determinazione non si considerino le caratteristiche del bene da espropriare ma si adotti un diverso criterio che prescindendo dal valore di esso».

Tali principi, ancorché enunciati da questa Corte solo con riguardo ai terreni edificabili, dovrebbero ritenersi validi ed operanti anche in relazione ai terreni agricoli e, a maggior ragione, a quelli privi di possibilità legali ed effettive di edificazione, ai primi equiparati dalla legge n. 359 del 1992, perché nell'attuale contesto storico ed economico l'interesse del privato all'acquisto di tali categorie di terreni sarebbe determinato dalle possibilità di sfruttarli per fini diversi da quello di impiantarvi una coltivazione, sicché non sarebbe più predicabile una corrispondenza tra il loro valore agricolo medio e il loro valore di mercato.

Per le medesime ragioni, la questione di legittimità costituzionale delle norme censurate per violazione dell'art. 42, terzo comma, Cost. non sarebbe manifestamente infondata.

Infine, non sarebbe manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 5-bis, comma 4, del d.l. n. 333 del 1992, e all'art. 16, commi quinto e sesto, della legge n. 865 del 1971, per violazione dell'art. 3 Cost.

Invero, rileva la rimettente, per effetto della sentenza di questa Corte n. 348 del 2007, risultano rimosse dall'ordinamento le disposizioni secondo le quali l'indennità di

esproprio dei suoli edificabili andava determinata in misura pari alla media tra il valore venale e il reddito dominicale rivalutato degli ultimi dieci anni.

Per le espropriazioni ancora in corso (e per quelle future) è intervenuto l'art. 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), il cui comma 89, lettera a), ha sostituito l'art. 37, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità. Testo A), e successive modificazioni, statuendo che l'indennità di espropriazione di un'area edificabile è determinata in misura pari al valore venale del bene e che, quando l'espropriazione è finalizzata ad attuare interventi di riforma economico-sociale, l'indennità è ridotta del 25 per cento. Per i giudizi ancora in corso, in cui è in contestazione la misura dell'indennità di esproprio, trova applicazione il criterio del valore venale del bene, previsto dall'art. 39 della legge 25 giugno 1865, n. 2359 (Espropriazioni per causa di utilità pubblica). In sostanza, quindi, fatta salva l'ipotesi di espropriazione finalizzata alla attuazione d'interventi di riforma economico-sociale (per i quali, comunque, è prevista una riduzione dell'indennità del solo 25 per cento), l'indennità di esproprio per i suoli edificabili è oggi corrispondente al valore di mercato del bene.

L'adozione del diverso criterio, astratto e predeterminato, previsto, per i suoli agricoli e per quelli non edificabili, dalle norme della cui legittimità costituzionale si dubita crea una ingiustificata disparità di trattamento tra i proprietari, non essendo ravvisabile alcuna plausibile ragione in base alla quale il diritto a ricevere un indennizzo commisurato al valore di mercato dell'area espropriata non debba essere riconosciuto anche a coloro che abbiano un terreno privo di vocazione edilizia.

3. — Nel giudizio di cui alla citata ordinanza n. 351 del 2010 si è costituita, con memoria depositata il 13 dicembre 2010, la signora W. F., parte privata nel giudizio de quo chiedendo che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della normativa censurata.

Dopo avere premesso che il terreno espropriato costituiva il retrostante “giardino-orto murato” del fabbricato di famiglia nel territorio di Montoro Superiore, che tale ente già dal 1997, con il piano regolatore generale, aveva eliminato i vincoli imposti con il programma di fabbricazione del 1972, classificando il fondo come edificabile, e che nel 2008 aveva alienato parte del suolo espropriato (mq.819), per l'importo di euro 86.256,00, la parte privata rileva che, con la sentenza n. 348 del 2007, questa Corte ha affermato il principio secondo cui, al fine di ritenere costituzionalmente legittima la norma che disciplina l'indennità di espropriazione, è necessario che questa costituisca un “serio ristoro” e che sussista un ragionevole legame tra l'indennizzo e il valore venale del bene, come prescritto dalla Corte di Strasburgo.

La mancanza del “ragionevole legame” tra l'indennizzo e il valore di mercato, rileva, ad avviso della deducete, anche con riguardo alle aree non edificabili, in quanto il valore agricolo medio risulterebbe di molto inferiore al detto valore di mercato (sono richiamati i dati emergenti dalle consulenze espletate durante il lungo iter del processo). Pertanto, la normativa censurata con l'ordinanza di rimessione contrasterebbe con i parametri costituzionali evocati in tale provvedimento, anche alla luce dei principi affermati da questa Corte con la sentenza n. 5 del 1980.

4. — La Corte di appello di Napoli, con ordinanza depositata il 7 aprile 2010 (r. o. n. 305 del 2010), dubita della legittimità costituzionale delle norme già censurate con l'ordinanza di cui si è trattato in precedenza, in riferimento ai medesimi parametri da questa evocati.

La Corte territoriale premette di essere chiamata a pronunciarsi in un giudizio vertente tra F. L. e il Comune di Salerno, avente ad oggetto la domanda di pagamento delle indennità di espropriazione e di occupazione temporanea, relative ad alcuni terreni di proprietà dell'attrice, espropriati dal Comune (con decreti del 10 febbraio 1998 e del 22 giugno 1999) per la realizzazione del parco del Mercatello.

Dopo avere esposto il complesso iter processuale della vicenda, la rimettente rileva che, con sentenza non definitiva, emessa in sede di rinvio dalla Corte di cassazione, il Collegio ha accertato: a) che il suolo era incluso dall'originario piano regolatore generale del Comune di Salerno, approvato con decreto del Presidente della giunta regionale in data 4 febbraio 1965, in zona intensiva C tipologia 9 a formazione lineare e semiaperta; e che una successiva variante, adottata con delibera della stessa amministrazione n. 71 del 18 dicembre 1989, definitivamente approvata dal Presidente della giunta regionale della Campania con decreto n. 7265 del 13 luglio 1994, aveva individuato una zona B (Pastena) omogenea già satura in cui l'aveva inclusa, con destinazione a standard urbanistici consistenti in spazi pubblici o riservati ad attività collettive, al verde pubblico, a parcheggi, a servizi pubblici, o attrezzature pubbliche d'interesse generico; b) che, sulla base dei criteri enunciati dalla Corte di cassazione, e cioè sulla base dell'esame dei requisiti oggettivi, di natura e struttura, che presentavano i vincoli contenuti nella variante, doveva ritenersi sussistente il carattere conformativo di essa (che consentiva di tenerne conto ai fini indennitari); c) che la natura inedificabile del suolo emergeva con chiarezza proprio dal disposto dell'art. 7, ultimo comma, della variante, secondo cui «Tutte le aree attualmente libere ricadenti nelle zone omogenee B, anche se comprese nei piani di recupero, a servizio o pertinenze (cortili, giardini e comunque spazi liberi a qualsiasi uso destinati) di fabbricati o gruppi di fabbricati, sono assolutamente inedificabili anche in sede di recupero, ristrutturazione o ricostruzione di manufatti esistenti».

Ciò posto, la Corte napoletana osserva che, per la determinazione delle indennità di espropriazione e di occupazione temporanea, dovrebbe applicarsi il criterio del valore agricolo medio, ai sensi dell'art. 16 legge n. 865 del 1971 (art. 5-bis, comma 4, del d.l. n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 359 del 1992, che richiama appunto, per le aree agricole, le norme di cui al titolo II della legge n. 865 del 1971). Essa, però, dubita della legittimità costituzionale del citato art. 5-bis, comma 4 (applicabile ai giudizi in corso alla data di entrata in vigore della legge che lo ha introdotto), nonché della legittimità costituzionale dell'art. 16, commi quinto e sesto, della legge n. 865 del 1971, come sostituiti dall'art. 14 della legge n. 10 del 1977, in quanto tali norme contemplano un criterio di determinazione delle indennità per i suoli agricoli e per quelli non edificabili del tutto disancorato dal loro effettivo valore di mercato.

La rimettente segnala che la questione è rilevante in quel giudizio. Infatti essa, con sentenza non definitiva, ha accertato la natura non edificabile del suolo e il valore agricolo medio per le colture prevalenti (agrumeto e frutteto), riportate nei dati catastali. In particolare, espone che il detto valore, all'epoca dei decreti di esproprio

(anni 1998 e 1999), era per il frutteto di lire 8.670 a mq. e, per l'agrumeto, di lire 13.770 a mq. per il 1998, ridotte poi a lire 12.000 a mq. nel 1999, a fronte di un valore di mercato (emergente dagli atti di comparazione acquisiti dal consulente di ufficio) pari a lire 59.524 per il 1996 (desunto da un atto notarile di compravendita) ed a lire 188.580 per il 1997 (desunto da un atto notarile di chiusura espropriativa).

A sostegno della non manifesta infondatezza, poi, svolge argomentazioni analoghe a quelle adottate nell'ordinanza depositata il 19 marzo 2010.

5. — Nel giudizio di legittimità costituzionale, con atto depositato il 4 novembre 2010, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata.

L'interveniente ripercorre l'iter normativo e giurisprudenziale, riguardante l'indennità di espropriazione, prendendo le mosse dall'art. 39 della legge n. 2359 del 1865. Richiama alcune leggi speciali, pone l'accento sulla legge n. 865 del 1971, come modificata dalla legge n. 10 del 1977, e rileva che con tale disciplina l'indennità fu commisurata al valore agricolo, ovvero allo stato dei luoghi relativo alle colture effettivamente praticate. Questa impostazione, ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, fu determinata dal passaggio da un sistema di pianificazione edilizia di tipo autorizzatorio ad un sistema concessorio, in forza del quale lo jus aedificandi non fu più considerato una facoltà compresa nel diritto di proprietà del suolo ma una situazione giuridica attribuita a seguito di concessione. Tale normativa, però, non superò il vaglio di legittimità costituzionale (è richiamata la sentenza n. 5 del 1980), poiché questa Corte affermò che «l'indennizzo espropriativo deve costituire un “serio ristoro”, e pertanto deve essere riferito al valore del bene ricavabile dalle sue caratteristiche essenziali e dalla sua potenziale utilizzazione economica».

Dopo una normativa transitoria, ritenuta a sua volta costituzionalmente non legittima (sentenza n. 223 del 1983), il legislatore intervenne di nuovo con l'art. 5-bis del d.l. n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 359 del 1992, prevedendo due differenti criteri, il primo per i suoli edificabili (commi 1 e 2), il secondo per le aree agricole o, comunque, non edificabili (comma 4). Questi criteri, ritenuti costituzionalmente legittimi (è richiamata la sentenza n. 283 del 1993), furono in sostanza riprodotti dagli artt. 37 e 40, commi 1 e 2, d.P.R. n. 327 del 2001, recante il T.U. delle espropriazioni per pubblica utilità.

Sul tema, però, intervenne la Corte europea dei diritti dell'uomo che, con decisione del 29 marzo 2006 (in causa Scordino contro Italia), definì non ragionevole e iniqua l'indennità contemplata in applicazione del criterio di cui all'art. 5-bis, stabilendo, tra l'altro, che, pur sussistendo al riguardo un ampio potere discrezionale dello Stato, senza una somma ragionevolmente proporzionale al valore venale del bene, una privazione di proprietà costituisce generalmente un pregiudizio eccessivo, nonché chiarendo che un'assenza totale di indennizzo può giustificarsi, sotto il profilo dell'art. 1 (del protocollo addizionale), solo in circostanze eccezionali, ancorché detta norma non garantisca sempre il diritto ad una riparazione integrale.

L'indirizzo espresso dalla Corte europea – prosegue la difesa dello Stato – fu poi condiviso da questa Corte che, con sentenza n. 348 del 2007, dichiarò fondata la

questione di legittimità costituzionale dell'art. 5-bis del d.l. n. 333 del 1992, sollevata in relazione ai commi 1 e 2 di detta norma, estendendo la declaratoria all'art. 37, commi 1 e 2, del d.P.R. n. 327 del 2001.

La Corte, infatti, «ha ritenuto che i criteri per la determinazione dell'indennità di espropriazione debbano aver riguardo della base di calcolo rappresentata dal valore del bene, quale emerge dal suo potenziale sfruttamento non in astratto, ma secondo le norme e i vincoli degli strumenti urbanistici vigenti nei diversi territori», pur non essendo necessario un ristoro integrale.

Quanto fin qui riportato, ad avviso dell'Avvocatura erariale, farebbe interamente riferimento alle aree edificabili. In ordine all'indennità espropriativa concernente le aree non edificabili (art. 5-bis, comma 4, del d.l. n. 333 del 1992, ora sostituito dall'art. 40, commi 1 e 2, d.P.R. n. 327 del 2001), oggetto del presente giudizio, il giudice a quo si sarebbe limitato ad effettuare un parallelismo con la diversa vicenda relativa ai terreni non edificabili, senza alcuna motivazione sul punto. Infatti, non avrebbe spiegato per quali ragioni, nel caso di specie, non vi sarebbe una determinazione dell'indennità commisurata all'effettivo valore del bene.

Invece, andrebbe posto in evidenza che, con riguardo alla disciplina previgente, questa Corte già avrebbe rilevato che le norme concernenti la determinazione dell'indennità «sono, pertanto, tuttora applicabili all'espropriazione di aree con destinazione agricola, in relazione alle quali non è stato riconosciuto sussistente alcun profilo di incostituzionalità, stante il collegamento della liquidazione dell'indennità con le effettive caratteristiche e la destinazione economica del bene» (sentenza n. 1022 del 1988).

La difesa dello Stato richiama l'art. 16 della legge n. 865 del 1971, cui l'art. 5bis, comma 4 cit., rinvia, nonché l'art. 40 del d.P.R. n. 327 del 2001, rilevando che da entrambe le norme si potrebbe evincere come il valore dell'indennità sia legato al concreto valore del fondo, determinato dal valore agricolo e dai manufatti legittimamente realizzati, ed afferma che le vicende relative ai terreni agricoli mai avrebbero evidenziato problematiche particolari in ordine all'effettivo ristoro determinato dall'indennità espropriativa. Per le aree edificabili, invece, i problemi maggiori sarebbero stati collegati al passaggio «da un sistema di licenza edilizia a un sistema concessorio», diretto in sostanza ad equiparare, ai fini della quantificazione dell'indennizzo, aree edificabili ad aree non edificabili, sul presupposto che la possibilità di costruire su un terreno non sarebbe una facoltà insita nel diritto di proprietà sullo stesso, ma dovesse costituire oggetto di una specifica concessione da parte dell'Amministrazione.

Ciò non sarebbe avvenuto con riguardo all'indennità per l'espropriazione delle aree non edificabili, della cui legittimità la giurisprudenza mai avrebbe dubitato. Infatti, basare l'indennizzo sulla coltura praticata sul terreno, o, in mancanza, sul tipo di coltura praticata nella zona, tenuto conto del valore dei manufatti legittimamente realizzati, costituirebbe un criterio adeguato per la determinazione del "serio ristoro".

Inoltre, andrebbe considerata la possibilità del sindacato giurisdizionale sulle tabelle formate dalle commissioni amministrative per il calcolo dell'indennizzo, giungendo fino alla relativa disapplicazione. Ancora, andrebbe ricordato che sia la decisione

della Corte europea nella causa Scordino contro lo Stato italiano, sia la sentenza di questa Corte n. 348 del 2007, avrebbero ritenuto non idonea l'indennità a causa della decurtazione del 40 per cento del valore, qualora non si fosse pervenuti alla cessione volontaria. Mai si sarebbe postulata una determinazione precisa e puntuale del valore del bene – quasi che l'indennizzo fosse un risarcimento dei danni – ma anzi si sarebbe sottolineato come «il ristoro possa non essere integrale purché faccia riferimento al valore del bene determinato in ragione del suo effettivo e potenziale utilizzo», proprio come stabilito dall'art. 16 legge n. 865 del 1971 e dall'art. 40 d.P.R. n. 327 del 2001.

Nessuna decurtazione sarebbe stata prevista per le aree non edificabili, sicché il giudice a quo si sarebbe limitato a tracciare un astratto parallelismo con la disciplina dettata per l'indennità espropriativa dei suoli edificabili, senza tener conto delle concrete differenze tra le due fattispecie.

6. — Nel giudizio di legittimità costituzionale, con memoria depositata il 5 novembre 2010, si è costituita la parte privata L. F., aderendo alle argomentazioni espresse nell'ordinanza di rimessione e concludendo per la declaratoria di fondatezza della questione.

7. — Con memoria depositata l'8 novembre 2010 si è costituito anche il Comune di Salerno, in persona del Sindaco legale rappresentante pro tempore (previa delibera della Giunta municipale n. 1130 del 15 ottobre 2010).

L'ente territoriale, dopo aver richiamato le vicende che hanno scandito la controversia in corso tra le parti, ricorda che la tesi sostenuta nell'ordinanza di rimessione ha già formato oggetto di esame da parte di questa Corte con sentenza n. 261 del 1997, che dichiarò non fondata la questione di legittimità costituzionale della normativa in questa sede censurata, sollevata in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24 e 42, terzo comma, Cost.

Il Comune richiama i principi affermati dalla menzionata sentenza, rimarcando che essa, nell'escludere la possibilità di introdurre nell'ordinamento un "tertium genus" tra aree edificabili e quelle non edificabili, ha ritenuto la detta disciplina non irragionevole e non arbitraria, e comunque non idonea a pregiudicare il serio ristoro del proprietario espropriato; ed afferma che «il Collegio distrettuale, mentre non ha potuto sostenere che, in ogni caso, il valore di mercato e il V. A. M. sono sempre notevolmente differenziati, attraverso i riferimenti alle ipotesi elencate a titolo di esempio si è collocato pur sempre nell'ottica di un utilizzo del suolo agricolo privo di attitudine edificatoria quale complemento di insediamenti edilizi e, quindi, mirando alla valorizzazione, ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione, di quel tertium genus dei beni ablati», per l'appunto escluso dalla sentenza n. 261 del 2007.

La Corte rimettente avrebbe ritenuto di poter superare la preclusione derivante da tale sentenza, evocando come parametro costituzionale violato l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con le norme internazionali convenzionali e, in particolare, col primo protocollo addizionale della CEDU.

Ad avviso dell'ente, le argomentazioni al riguardo svolte nell'ordinanza non sarebbero rilevanti ai fini del tema in questione, perché non vi sarebbe alcuna norma o

direttiva comunitaria (cui peraltro la materia espropriativa è estranea) in contrasto con il criterio di calcolo dell'indennità di espropriazione delle aree non edificabili, come disciplinato dalle disposizioni oggi in esame, mentre tutte le decisioni della Corte di Strasburgo avrebbero avuto riguardo a suoli con destinazione edificatoria, per i quali il meccanismo fissato dalla normativa, poi dichiarata illegittima, avrebbe comportato una sensibilissima decurtazione del valore di mercato.

In particolare, le decisioni del giudice di Strasburgo, pronunziate contro lo Stato italiano, avrebbero ritenuto incompatibile con il dettato dell'art. 1 dell'allegato 1 alla Convenzione la privazione di un terreno in forza della cosiddetta "occupazione acquisitiva" (sono richiamate varie decisioni della Corte europea), ed avrebbe chiarito che «benché lo Stato contraente goda di un margine di discrezionalità nel determinare l'indennizzo in dipendenza di un'espropriazione legittima, l'art. 5 bis legge n.359/1992, parametrando l'indennità di espropriazione ad un valore largamente inferiore a quello di mercato del bene espropriato, senza prendere in considerazione la tipologia dell'esproprio, determina una rottura del "giusto equilibrio" tra le esigenze dell'interesse generale e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo, violando l'art. 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Infatti, alla stregua della giurisprudenza della Corte dei diritti dell'uomo è consentita una quantificazione dell'indennizzo inferiore al valore commerciale nei soli casi di espropriazione correlata a riforme economiche, sociali o politiche o in presenza di particolari circostanze di pubblica utilità» (è richiamata la sentenza della Corte europea in causa Scordino contro Italia).

L'ente territoriale rileva che tale indirizzo è stato confermato da questa Corte con le sentenze n. 348 e n. 349 del 2007.

Osserva, poi, che non sarebbe determinante, ai fini del giudizio di legittimità costituzionale in esame, la comparazione operata dalla rimettente tra il valore agricolo medio per le colture prevalenti (agrumeto o frutteto), riportate nei dati catastali, e il valore di mercato del suolo come emergente dagli atti acquisiti dal consulente di ufficio. Infatti, andrebbe rilevato che il procedimento di formazione delle tabelle del valore agricolo medio, disciplinato dall'art. 16 legge n. 865 del 1971, sarebbe realizzato da esperti particolarmente qualificati, sicché non sarebbe possibile contestare in linea di principio la congruenza e la correttezza delle stime eseguite atte ad individuare i dati per i calcoli necessari.

In particolare, la cadenza annua fissata per la compilazione delle tabelle comporterebbe un aggiornamento periodico delle stime e, quindi, garantirebbe l'aderenza di queste ai dati reali, a differenza della normativa dettata per le aree edificabili. Ed andrebbe, altresì, sottolineato, come chiarito di recente anche dalla Corte di cassazione, che l'indennità di espropriazione per i terreni agricoli «deve essere determinata secondo i criteri di cui alla L. n. 865 del 1971, artt. 15 e 16, richiamata dalla L. n. 359 del 1992, art. 5 bis, comma 4, ovvero commisurata al valore agricolo medio, secondo i tipi di coltura effettivamente in atto, contemplati dalle tabelle redatte dalle competenti commissioni, disapplicabili dal giudice per vizi di legittimità, e non sostituendo ad esse, per ragioni di opportunità, le proprie autonome valutazioni» (è richiamata la sentenza della Corte di cassazione, Sezioni Unite Civili, n. 22753 del 2009).

Inoltre, a prescindere dal rilievo che manca qualsiasi prova circa la natura dei suoli individuati nell'ordinanza di rimessione quali parametri di riferimento, sarebbe erronea la presunzione della Corte di merito, secondo cui si potrebbe valutare la legittimità costituzionale della normativa in esame con riguardo ad un singolo caso.

Ad avviso del Comune, la questione di legittimità costituzionale della normativa censurata andrebbe dichiarata inammissibile, perché esporrebbe argomenti già respinti da questa Corte, e comunque infondata, anche in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., perché formulata sull'indimostrato presupposto che la determinazione dell'indennità secondo i criteri tabellari conduca in ogni caso alla liquidazione di un indennizzo in misura irrisoria o, comunque, molto inferiore al valore di mercato del bene.

Non vi sarebbe dubbio, invece, che un esproprio compiuto per realizzare una variante generale al piano regolatore di una città, al fine di garantire il rispetto degli standard urbanistici prescritti dal legislatore nazionale, e che ha comportato una nuova zonizzazione dell'intero territorio comunale o di parte di esso, sia sicuramente finalizzata ad una profonda modifica urbanistica "di pubblica utilità", per la quale «è consentita una quantificazione dell'indennizzo inferiore al valore commerciale».

La tesi esposta nell'ordinanza di rimessione sarebbe basata sul dato apodittico che il valore agricolo medio, maggiorato attraverso i correttivi dettati dal legislatore, determini un'indennità meramente simbolica o arbitraria.

Il Comune, poi, contesta i rilievi mossi dalla Corte territoriale alla sentenza di questa Corte n. 261 del 1997, richiamando il principio affermato da detta sentenza, secondo cui «la scelta legislativa non presenta caratteri di irragionevolezza o di arbitrarietà tali da far riscontrare un vizio sotto i profili denunciati, né comunque pregiudica di per sé il serio ed effettivo ristoro del proprietario espropriato». Pertanto, sarebbe privo di pregio l'assunto che «è la stessa dicotomia immaginata dal legislatore al fine di semplificare il calcolo dell'indennizzo – e non già la mancata previsione di una terza tipologia di aree, intermedia tra quelle agricole e quelle edificabili – che appare priva di giustificazione».

Infatti, come già sottolineato, il criterio di calcolo dell'indennità di espropriazione per i suoli agricoli o non aventi attitudini edificatorie contemplerebbe una serie di parametri correttivi in aumento, proprio allo scopo di giungere ad una individuazione del valore del bene espropriato prossimo a quello di mercato.

In questo quadro andrebbe dichiarata la manifesta inammissibilità o la manifesta infondatezza, e in subordine l'inammissibilità o l'infondatezza, delle questioni sollevate.

8. — La Corte di appello di Lecce, con ordinanza depositata l'8 ottobre 2010, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 117 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 5-bis, commi 3 e 4, del d.l. n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, dal d.l. n. 333 del 1992, e dell'art. 40, commi 1 e 2, del d.P.R. n. 327 del 2001.

La Corte distrettuale premette di dover pronunciare nella controversia promossa da M. G. P. e M. A. (quali eredi di I. M. C.) nei confronti del Comune di Francavilla

Fontana, concernente (tra l'altro) la determinazione dell'indennità di espropriazione relativa ad un suolo, già oggetto di cessione volontaria con acconto e riserva di conguaglio e qualificato non edificatorio dalla medesima Corte di appello con sentenza non definitiva n. 611 del 2010, pronunciata a seguito di rinvio disposto dalla Corte di cassazione.

La rimettente ricorda che l'indennità di espropriazione per i suoli agricoli e, come nella specie, per quelli gravati da vincolo di inedificabilità va determinata, ai sensi della normativa vigente all'epoca della cessione, sulla base del «valore agricolo medio del terreno, a prescindere dalla sua destinazione economica, quale si determina in base alla media dei valori, nell'anno solare precedente il provvedimento ablativo, dei terreni ubicati nell'ambito della medesima regione agraria, nei quali siano praticate le medesime colture in opera nel fondo espropriato». Ciò per consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione, in applicazione degli artt. 15 e 16 legge n. 865 del 1971 e successive modificazioni, che devolvono alla commissione provinciale l'individuazione del valore agricolo medio.

La giurisprudenza avrebbe altresì puntualizzato, sempre con orientamento univoco, «che il parametro di riferimento non coincide con il prezzo di mercato del fondo e con il suo valore venale».

Ad avviso della rimettente, l'ordinamento si starebbe «evolvendo in senso divergente». In particolare, per le aree edificabili, a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale, adottata da questa Corte con la sentenza n. 348 del 2007 e relativa all'art. 5-bis, commi 1 e 2, d.l. n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 359 del 1992, nonché all'art. 37, commi 1 e 2, d.P.R. n. 327 del 2001, si applicherebbe il criterio del valore di mercato del bene: ai sensi dell'art. 39 legge n. 2359 del 1865 «nei giudizi di espropriazione in corso soggetti al regime pregresso»; ai sensi dell'art. 2, comma 89, lettera a), legge n. 244 del 2007, «nei procedimenti espropriativi in corso».

Pertanto, prima il giudice delle leggi, poi il legislatore e la giurisprudenza formatasi a seguito dei relativi interventi, avrebbero preso come “punto di arrivo” – quanto alle aree edificabili – il valore di mercato del bene; e ciò starebbe a significare che oggi, per i giudizi in corso, sempre in relazione alle aree predette, il “serio ristoro”, richiamato in numerose sentenze di questa Corte, sarebbe fatto coincidere con il prezzo di mercato.

Già sotto questo profilo, la diversa disciplina di cui alla normativa censurata, disancorata dal prezzo di mercato o valore venale, applicabile ai suoli agricoli e a quelli (come nella specie) raggiunti da vincoli di inedificabilità, apparirebbe irragionevole e, quindi, di dubbia costituzionalità, ai sensi dell'art. 3 Cost.

Il valore agrario, previsto di fatto in via automatica, potrebbe non rivelarsi un “serio ristoro” e, plausibilmente, non si rivelerebbe tale nella presente vicenda, avuto riguardo alla qualità e alla localizzazione del suolo (alla periferia del paese).

Sotto altro aspetto, la questione di legittimità costituzionale della normativa censurata si porrebbe con riguardo all'art. 117, primo comma, Cost., costituente il parametro in

base al quale questa Corte pronunciò la declaratoria di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 348 del 2007.

La rimettente, poi, richiama la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e il dettato dell'art. 1 del primo protocollo addizionale alla Convenzione europea, rimarcando che l'osservanza degli obblighi internazionali che ne discendono esigerebbe piena riparazione del pregiudizio derivante dall'esproprio, anche nel caso di suoli agricoli o equiparati, mediante la commisurazione dell'indennità al loro valore di mercato.

9. — Nel giudizio di legittimità costituzionale è intervenuto, con atto depositato il 19 gennaio 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata, sulla base di considerazioni analoghe a quelle esposte con l'atto d'intervento depositato nel giudizio r. o. n. 305 del 2010 (punto 5, che precede).

10. — Nei giudizi contrassegnati con i n. r. o. 305 e del 2010., in prossimità dell'udienza di discussione, il Comune di Salerno e la parte privata (quest'ultima, però, fuori termine) hanno depositato memorie illustrative.

Considerato in diritto

1. — La Corte di appello di Napoli (sezione prima civile, in diversa composizione), con le due ordinanze indicate in epigrafe, ha sollevato – in riferimento agli articoli 3, 42, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione – questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5-bis, comma 4, decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, nonché dell'art. 16, commi quarto e quinto (recte: commi quinto e sesto), legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche e integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n.847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata), come sostituiti dall'art. 14 legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli).

A sua volta la Corte di appello di Lecce, con l'ordinanza del pari indicata in epigrafe, ha sollevato questione di legittimità costituzionale del citato art. 5-bis, commi 3 e 4, del d.l. n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 359 del 1992, nonché dell'art. 40, commi 1 e 2, d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità – Testo A), in riferimento agli artt. 3 e 117 Cost.

Ad avviso delle rimettenti, la normativa censurata, prevedendo un criterio di determinazione dell'indennità di esproprio, per i suoli agricoli e per quelli non edificabili, astratto e predeterminato (qual è quello del valore agricolo medio della coltura in atto o di quella più redditizia nella regione agraria di appartenenza dell'area da espropriare), del tutto svincolato dalla considerazione dell'effettivo valore di mercato dei suoli medesimi e tale da non assicurare all'avente diritto il versamento di

un indennizzo integrale o, quanto meno, “ragionevole”, si porrebbe in contrasto con l’art. 1, primo protocollo, allegato alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), cui è stata data esecuzione con legge 4 agosto 1955, n. 848 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), nella interpretazione datane dalla Corte europea dei diritti dell’uomo, così violando l’art. 117, primo comma, Cost., rispetto al quale la disposizione convenzionale opererebbe come norma interposta.

Inoltre, sarebbe violato l’art. 42, terzo comma, Cost., in quanto, benché il legislatore non sia tenuto ad individuare un unico criterio di determinazione dell’indennità di esproprio, valido in ogni fattispecie espropriativa, o ad assicurare l’integrale riparazione della perdita subita dal proprietario, l’indennità non può mai essere simbolica o irrisoria, ma deve rappresentare un “serio ristoro”. Per realizzare tale risultato si dovrebbe fare riferimento «al valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica di esso», secondo il principio affermato da questa Corte con la sentenza n. 5 del 1980 e ribadito con la sentenza n. 348 del 2007, in relazione ai terreni edificabili, ma applicabile, ad avviso delle rimettenti, anche con riguardo ai terreni agricoli e a quelli non edificabili.

Infine, sarebbe configurabile anche violazione dell’art. 3 Cost., perché il criterio dettato per i suoli agricoli e per quelli non edificabili creerebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra i proprietari di questi ultimi e i proprietari di suoli edificabili, per i quali l’indennizzo va commisurato al valore di mercato (o venale) dell’area oggetto dell’ablazione.

2. — I tre giudizi di legittimità costituzionale, per l’identità dell’oggetto e dei parametri evocati, vanno riuniti e decisi con la medesima sentenza.

3. — L’ordinanza della Corte di appello di Lecce censura (tra l’altro) l’art. 5-bis, comma 3, del d.l. n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 359 del 1992.

Detta norma dispone che «Per la valutazione della edificabilità delle aree, si devono considerare le possibilità legali ed effettive di edificazione esistenti al momento dell’apposizione del vincolo preordinato all’esproprio».

Come il dettato normativo rivela, si tratta di disposizione diretta ad individuare i criteri per la valutazione di edificabilità delle aree. Nel caso di specie, è pacifico, ed emerge dall’ordinanza di rimessione, che il suolo de quo, oggetto di cessione volontaria con acconto e riserva di conguaglio, è stato dichiarato non edificatorio dalla Corte di appello di Lecce con sentenza non definitiva n. 611 del 2010. Pertanto la Corte rimettente non deve fare applicazione della norma suddetta, in ordine alla quale, del resto, non si rinviene nell’ordinanza una specifica motivazione diretta a spiegare le ragioni della sua evocazione.

Ne deriva che la questione, sollevata con riferimento al citato art. 5-bis, comma 3, deve essere dichiarata inammissibile per difetto di rilevanza.

4. — Ai fini dell'identificazione del thema decidendum, con riguardo alle norme censurate e ai parametri invocati, si deve osservare che le due ordinanze della Corte di appello di Napoli, nei rispettivi dispositivi, censurano (tra l'altro) l'art. 16, commi quarto e quinto, della legge n. 865 del 1971, come sostituiti dall'art. 14 della legge n. 10 del 1977. Peraltro, come emerge in modo chiaro dalle motivazioni delle ordinanze, le disposizioni impugnate sono quelle dettate dall'art. 16, commi quinto e sesto, il cui tenore è anche trascritto nelle ordinanze medesime, sicché nessun dubbio può nutrirsi circa l'oggetto delle questioni, in forza del noto criterio secondo cui il dispositivo va interpretato in riferimento alla motivazione (sentenza n. 236 del 2009).

A sua volta, l'ordinanza della Corte di appello di Lecce nel dispositivo solleva la questione di legittimità costituzionale con riferimento al citato art. 5-bis, comma 4, e all'art. 40, commi 1 e 2, del d.P.R. n. 327 del 2001, senza menzionare la legge n. 865 del 1971, al cui titolo II il medesimo art. 5-bis rinvia. Nella motivazione, però, sono richiamati gli artt. 15 e 16 della legge n. 865 del 1971 e successive modificazioni, «che devolvono alla Commissione provinciale l'individuazione del valore agricolo medio», mentre le argomentazioni svolte rendono palese che oggetto delle censure è, per l'appunto, il criterio del valore agricolo medio, o “valore agrario”, «previsto di fatto in via automatica e, come tale, non influenzabile da quello venale». Anche in tal caso, dunque, in base allo stesso principio dianzi indicato, l'oggetto della questione è agevolmente identificabile.

5. — Le ordinanze di rimessione (a parte l'accento contenuto in quella della Corte di appello di Lecce) non coinvolgono nello scrutinio di legittimità costituzionale l'art. 15 legge n. 865 del 1971, nel testo sostituito dall'art. 14 della legge n. 10 del 1977, concernente la determinazione dell'indennità di espropriazione non accettata nel termine di cui all'art. 12, primo comma, della medesima legge n. 865 del 1971. Ai sensi di tale disposizione, su richiesta del presidente della giunta regionale, la commissione competente per territorio di cui al successivo art. 16 determina l'indennità, sulla base del valore agricolo con riferimento alle colture effettivamente praticate sul fondo espropriato, anche in relazione all'esercizio dell'azienda agricola. Il dettato letterale della norma, dunque, non richiama il valore agricolo medio. Tuttavia la giurisprudenza della Corte di cassazione, con indirizzo ormai configurabile come diritto vivente, ha ripetutamente affermato che gli artt. 15 e 16 della legge n. 865 del 1971 (nel testo sostituito dall'art. 14 della legge n. 10 del 1977) vanno letti in collegamento l'uno con l'altro, sicché il valore agricolo menzionato nell'art. 15, primo comma, secondo periodo, è per l'appunto il valore agricolo medio contemplato dal combinato disposto delle due norme (ex multis: Cass., sentenza n. 17679 del 2010; Cass., Sezioni Unite Civili, sent. n. 22753 del 2009; Cass., sent. n. 17394 del 2009; Cass., sent. n. 8243 del 2006).

Del resto, anche le ordinanze di rimessione trattano unitariamente i suoli agricoli e quelli non edificabili, sicché lo scrutinio di legittimità costituzionale deve essere esteso anche al citato art. 15, primo comma, secondo periodo, unico essendo per i detti suoli il criterio di determinazione dell'indennità di espropriazione.

6. — Nel merito, le questioni sono fondate.

6.1. — In premessa, si deve ricordare che, ai sensi dell'art. 57 del d.P.R. n. 327 del 2001 «Le disposizioni del presente testo unico non si applicano ai progetti per i quali,

alla data di entrata in vigore dello stesso decreto, sia intervenuta la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza. In tal caso continuano ad applicarsi tutte le normative vigenti a tale data» (fissata al 30 giugno 2003: art. 59 del citato d.P.R.). Nelle controversie a quibus, come si evince dalle date dei decreti di esproprio e (quanto all'ordinanza della Corte di appello di Lecce) dalla data di stipula dell'atto di cessione volontaria con riserva di conguaglio, le suddette dichiarazioni erano intervenute in epoca molto risalente, sicché trova applicazione la normativa censurata, non già l'art. 40, commi 1 e 2, del d.P.R. n. 327 del 2001, evocato dalla Corte di appello di Lecce, norma della quale detta Corte non deve fare applicazione.

6.2. — La normativa censurata è dettata dall'art. 5-bis, comma 4, del d.l. n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 359 del 1992 che, per la determinazione dell'indennità di espropriazione relativa alle aree agricole ed a quelle non suscettibili di classificazione edificatoria, rinvia alle norme di cui al titolo secondo della legge n. 865 del 1971, successive modificazioni e integrazioni. In particolare, il rinvio è all'art. 16, commi quinto e sesto, di detta legge, come sostituiti dall'art. 14 della legge n. 10 del 1977.

La norma, per la parte oggetto di censura, stabilisce che l'indennità di espropriazione, per le aree esterne ai centri edificati di cui all'art. 18, è commisurata al valore agricolo medio annualmente calcolato da apposite commissioni provinciali, valore corrispondente al tipo di coltura in atto nell'area da espropriare (comma quinto); ed aggiunge che, nelle aree comprese nei centri edificati, l'indennità è commisurata al valore agricolo medio della coltura più redditizia tra quelle che, nella regione agraria in cui ricade l'area da espropriare, coprono una superficie superiore al 5 per cento di quella coltivata della regione agraria stessa (comma sesto).

Tale disciplina, ad avviso delle rimettenti, si porrebbe in contrasto con l'art. 1 del primo protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti, CEDU), nell'interpretazione datane dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, e quindi violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., nel testo introdotto dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

6.3. — In via preliminare, si deve ricordare che questa Corte, con le sentenze n. 348 e 349 del 2007, ha chiarito i rapporti tra il citato art. 117, primo comma, Cost. e le norme della CEDU, come interpretate dalla Corte europea. I principi metodologici illustrati nelle menzionate sentenze devono ritenersi in questa sede richiamati. Alla luce di essi, si deve, dunque, verificare: a) se vi sia contrasto, non suscettibile di essere risolto in via interpretativa, tra la disciplina censurata e le norme della CEDU, come interpretate dalla Corte di Strasburgo ed assunte quali fonti integratrici dell'indicato parametro costituzionale; b) se le norme della CEDU, invocate come integrazione del parametro (cosiddette norme interposte), nell'interpretazione ad esse data dalla medesima Corte, siano compatibili con l'ordinamento costituzionale italiano (sentenza n. 348 del 2007 citate).

Orbene, la Corte europea, con decisione della Grande Camera in data 29 marzo 2006, ha preso le mosse dal dettato dell'art. 1 del protocollo n. 1, secondo cui: «Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni

previste dalla legge e dai principi generali di diritto internazionale. Le precedenti disposizioni non portano pregiudizio al diritto degli Stati di mettere in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi oppure di ammende»

Ha poi stabilito (tra gli altri) i seguenti principi: a) le tre norme di cui si compone l'art. 1 del protocollo n. 1 sono tra loro collegate, sicché la seconda e la terza, relative a particolari casi di ingerenza nel diritto al rispetto dei beni, devono essere interpretate alla luce del principio contenuto nella prima norma (punto 75); b) l'ingerenza nel diritto al rispetto dei beni deve contemperare un "giusto equilibrio" tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e il requisito della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo (punto 93); c) nello stabilire se sia soddisfatto tale requisito, la Corte riconosce che lo Stato gode di un ampio margine di discrezionalità, sia nello scegliere i mezzi di attuazione sia nell'accertare se le conseguenze derivanti dall'attuazione siano giustificate, nell'interesse generale, per il conseguimento delle finalità della legge che sta alla base dell'espropriazione (punto 94); d) la Corte, comunque, non può rinunciare al suo potere di riesame e deve determinare se sia stato mantenuto il necessario equilibrio in modo conforme al diritto dei ricorrenti al rispetto dei loro beni (punto 94); e) come la Corte ha già dichiarato, il prendere dei beni senza il pagamento di una somma in ragionevole rapporto con il loro valore, di norma costituisce un'ingerenza sproporzionata e la totale mancanza d'indennizzo può essere considerata giustificabile, ai sensi dell'art. 1 del protocollo n. 1, soltanto in circostanze eccezionali, ancorché non sempre sia garantita dalla CEDU una riparazione integrale (punto 95); f) in caso di "espropriazione isolata", pur se a fini di pubblica utilità, soltanto una riparazione integrale può essere considerata in rapporto ragionevole con il bene (punto 96); g) obiettivi legittimi di pubblica utilità, come quelli perseguiti da misure di riforma economica o da misure tendenti a conseguire una maggiore giustizia sociale, potrebbero giustificare un indennizzo inferiore al valore di mercato (punto 97). I principi, stabiliti dalla Corte di Strasburgo con la menzionata decisione, hanno poi trovato conferma nella giurisprudenza successiva di detta Corte, che ad essa si è richiamata (tra le più recenti: sentenza del 19 gennaio 2010, in causa Zuccalà contro Italia; sentenza dell'8 dicembre 2009, in causa Vacca contro Italia; sentenza della Grande Camera del 1° aprile 2008, in causa Gigli Costruzioni s.r.l. contro Italia).

6.4. — Nella giurisprudenza di questa Corte è costante l'affermazione che l'indennizzo assicurato all'espropriato dall'art. 42, terzo comma, Cost., se non deve costituire una integrale riparazione per la perdita subita – in quanto occorre coordinare il diritto del privato con l'interesse generale che l'espropriazione mira a realizzare – non può essere, tuttavia, fissato in una misura irrisoria o meramente simbolica, ma deve rappresentare un serio ristoro (ex multis: sentenze n. 173 del 1991; sentenza n. 1022 del 1988; sentenza n. 355 del 1985; sentenza n. 223 del 1983; sentenza n. 5 del 1980). Quest'ultima pronuncia ha chiarito che, per raggiungere tale finalità, «occorre fare riferimento, per la determinazione dell'indennizzo, al valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica di esso, secondo legge. Solo in tal modo può assicurarsi la congruità del ristoro spettante all'espropriato ed evitare che esso sia meramente apparente o irrisorio rispetto al valore del bene».

Ad analoghe conclusioni è giunta la già citata sentenza n. 348 del 2007, la quale ha ribadito che «deve essere esclusa una valutazione del tutto astratta, in quanto sganciata dalle caratteristiche essenziali del bene abitato» (principio già affermato dalla sentenza n. 355 del 1985).

Si deve rilevare, a questo punto, che le suddette statuizioni riguardano suoli edificabili. Ciò non significa, tuttavia, che esse non siano applicabili anche ai suoli agricoli ed a quelli non suscettibili di classificazione edificatoria.

Invero, l'art. 1 del primo protocollo della CEDU, nelle sue proposizioni, si riferisce con previsione chiaramente generale ai beni, senza operare distinzioni in ragione della *qualitas rei*. E non a caso la Corte europea ha posto in risalto proprio tale previsione generale, stabilendo che alla luce di essa (prima proposizione) vanno interpretati i disposti della seconda e della terza (sentenza Scordino contro Italia, punto 78). Del resto, non è ravvisabile alcun motivo idoneo a giustificare, sotto il profilo qui in esame, un trattamento differenziato, in presenza di un evento espropriativo, tra i suoli di cui si tratta (edificabili, da un lato, agricoli o non suscettibili di classificazione edificatoria, dall'altro). Come la sentenza n. 348 del 2007 ha posto in luce, «sia la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana sia quella della Corte europea concordano nel ritenere che il punto di riferimento per determinare l'indennità di espropriazione deve essere il valore di mercato (o venale) del bene abitato». E tale punto di riferimento non può variare secondo la natura del bene, perché in tal modo verrebbe meno l'ancoraggio al dato della realtà postulato come necessario per pervenire alla determinazione di una giusta indennità.

Con ciò non si vuol negare che le aree edificabili e quelle agricole o non edificabili abbiano carattere non omogeneo. Si vuole dire che, pure in presenza di tale carattere, anche per i suoli agricoli o non edificabili sussiste l'esigenza che l'indennità si ponga «in rapporto ragionevole con il valore del bene».

In senso contrario non varrebbe richiamare la sentenza di questa Corte n. 261 del 1997, con la quale fu dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale della normativa censurata, in riferimento agli artt. 3 e 24 e 42, terzo comma, Cost.

Infatti, quella pronuncia è anteriore alla riforma attuata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), sicché nella fattispecie in essa trattata non poteva essere evocato come parametro costituzionale il nuovo testo dell'art. 117, primo comma Cost., attualmente vigente.

7. — Alla luce di detto parametro, in relazione all'art. 1 del primo protocollo addizionale della CEDU nell'interpretazione datane dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, nonché dell'art. 42, terzo comma, Cost., si deve ora verificare il criterio di calcolo dell'indennità di espropriazione contemplato dalla normativa censurata, la quale prevede che, per i suoli agricoli e per quelli non edificabili, la detta indennità sia commisurata al valore agricolo medio del terreno, secondo la disciplina dettata dall'art. 16 della legge n. 865 del 1971 e successive modificazioni. Tale valore è determinato ogni anno, entro il 31 gennaio, nell'ambito delle singole regioni agrarie, dalle apposite commissioni provinciali, con le modalità di cui alla norma da ultimo citata (dianzi richiamate).

Orbene, il valore tabellare così calcolato prescinde dall'area oggetto del procedimento espropriativo, ignorando ogni dato valutativo inerente ai requisiti specifici del bene. Restano così trascurate le caratteristiche di posizione del suolo, il valore intrinseco del terreno (che non si limita alle colture in esso praticate, ma consegue anche alla presenza di elementi come l'acqua, l'energia elettrica, l'esposizione), la maggiore o minore perizia nella conduzione del fondo e quant'altro può incidere sul valore venale di esso. Il criterio, dunque, ha un carattere inevitabilmente astratto che elude il «ragionevole legame» con il valore di mercato, «prescritto dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo e coerente, del resto, con il “serio ristoro” richiesto dalla giurisprudenza consolidata di questa Corte» (sentenza n. 348 del 2007, citata, punto 5.7 del Considerato in diritto).

E' vero che il legislatore non ha il dovere di commisurare integralmente l'indennità di espropriazione al valore di mercato del bene ablato e che non sempre è garantita dalla CEDU una riparazione integrale, come la stessa Corte di Strasburgo ha affermato, sia pure aggiungendo che in caso di “espropriazione isolata”, pur se a fini di pubblica utilità, soltanto una riparazione integrale può essere considerata in rapporto ragionevole con il valore del bene. Tuttavia, proprio l'esigenza di effettuare una valutazione di congruità dell'indennizzo espropriativo, determinato applicando eventuali meccanismi di correzione sul valore di mercato, impone che quest'ultimo sia assunto quale termine di riferimento dal legislatore (sentenza n. 1165 del 1988), in guisa da garantire il “giusto equilibrio” tra l'interesse generale e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali degli individui.

Sulla base delle esposte considerazioni deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale della normativa censurata, perché in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del primo protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nell'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo, e con l'art. 42, terzo comma, Cost.

Gli ulteriori profili dedotti in riferimento all'art. 3 Cost. restano assorbiti.

8. — Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dell'art. 40, commi 2 e 3, del d.P.R. n. 327 del 2001, recante la nuova normativa in materia di espropriazione. Detta norma, che apre la sezione dedicata alla determinazione dell'indennità nel caso di esproprio di un'area non edificabile, adotta per tale determinazione, con riguardo ai commi indicati, il criterio del valore agricolo medio corrispondente al tipo di coltura prevalente nella zona o in atto nell'area da espropriare e, quindi, contiene una disciplina che riproduce quella dichiarata in contrasto con la Costituzione dalla presente sentenza.

La Corte non ritiene di estendere tale declaratoria anche al comma 1 del citato art. 40. Detto comma concerne l'esproprio di un'area non edificabile ma coltivata (il caso di area non coltivata è previsto dal comma 2), e stabilisce che l'indennità definitiva è determinata in base al criterio del valore agricolo, tenendo conto delle colture effettivamente praticate sul fondo e del valore dei manufatti edilizi legittimamente realizzati, anche in relazione all'esercizio dell'azienda agricola.

La mancata previsione del valore agricolo medio e il riferimento alle colture effettivamente praticate sul fondo consentono una interpretazione della norma costituzionalmente orientata, peraltro demandata ai giudici ordinari.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5-bis, comma 4, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, in combinato disposto con gli articoli 15, primo comma, secondo periodo, e 16, commi quinto e sesto, della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche e integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata), come sostituiti dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli);

dichiara, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dell'articolo 40, commi 2 e 3, decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità);

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5-bis, comma 3, del d.l. n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 359 del 1992, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 117 della Costituzione, dalla Corte di appello di Lecce con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 giugno 2011.

F.to:

Paolo MADDALENA, Presidente

Alessandro CRISCUOLO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 giugno 2011.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: MELATTI

