

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Avv. LEONETTO AMADEI, Presidente –  
Prof. EDOARDO VOLTERRA - Prof. GUIDO ASTUTI - Dott. MICHELE ROSSANO –  
Prof. LEOPOLDO ELIA - Prof. GUGLIELMO ROEHRSEN - Avv. ORONZO REALE - Dott.  
BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO  
PALADIN - Dott. ARNALDO MACCARONE - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof.  
VIRGILIO ANDRIOLI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 16 e 20 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 e succ. modif. di cui agli artt. 14 e 19 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme sui programmi e sul cordinamento dell'edilizia residenziale pubblica - Modalità di determinazione della indennità di espropriazione e di occupazione), promosso con ordinanze emesse il 18 marzo 1977 dalla Corte d'Appello di Bologna, il 29 giugno 1977 e il 4 aprile 1978 dalla Corte d'Appello di Potenza, il 19 maggio 1978 dalla Corte d'Appello di Firenze, il 2 giugno 1978 dalla Corte d'Appello di Lecce, il 20 dicembre 1977 dal Tribunale Amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, il 26 maggio 1978 dalla Corte d'Appello di Firenze, il 30 giugno 1978 dalla Corte d'Appello di Trieste (n. 8 ordinanze), il 30 giugno e il 5 maggio 1978 dalla Corte d'Appello di Torino, il 13 ottobre 1978 dalla Corte d'Appello di Trieste, il 2 giugno 1978 dalla Corte d'Appello di Palermo e il 27 ottobre 1978 dalla Corte di Appello di Torino, iscritte ai nn. 232 e 495 del registro ordinanze 1977; 358, 489, 501, 515, 562, 555, 556, 563, 580, 581, 582, 583, 584, 619, 632, 635 e 688 del registro ordinanze 1978, e 14 del registro ordinanze 1979, e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 169 e 347 rispettivamente del 22 giugno e del 21 dicembre 1977; 285 dell'11 ottobre 1978; 10, 17, 31, 38, 45, 52, 66 e 80, rispettivamente del 10, 17 e 31 gennaio 1979, del 7, 14 e 21 febbraio 1979 e del 7 e 21 marzo 1979.

Visti gli atti di costituzione della Regione Emilia - Romagna, della Società Mineraria Senna, di Francescina Bruno ed altri, di Komjanc Giuseppe ed altra, di Micheletto Sacerdote Amalia e del Ministero dei LL.PP., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri.

Udito nell'udienza pubblica del 13 giugno 1979 il Giudice relatore Arnaldo Maccarone; uditi gli avvocati Paolo Barile per la Società Mineraria Senna, Gaetano Guerra per Micheletto Sacerdote Amalia, e Alberto Predieri per la Regione Emilia - Romagna e il sostituto avvocato generale dello Stato Giovanni Albisinni, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### FATTO

1. - Con ordinanza in data 18 marzo 1977 (Reg. ord. n. 232 del 1977) emessa nel corso del procedimento civile promosso da Licia Fascioli e Agenore Ferretti nei confronti del Comune di Riccione ed avente per oggetto l'opposizione alla stima dell'indennità di esproprio di due lotti di

terreno situati nel centro di Riccione, la Corte d'Appello di Bologna ha dichiarato rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, in riferimento agli artt. 3 e 42, terzo comma, della Costituzione.

In ordine alla rilevanza della proposta questione si osserva che la disposizione denunciata, la quale ha parzialmente modificato il contenuto dell'art. 16 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, è applicabile - in forza dell'art. 19 della citata legge n. 10 del 1977 - anche ai procedimenti in corso quando, come nel caso di specie, la liquidazione dell'indennità non è divenuta definitiva.

Circa la non manifesta infondatezza, il giudice a quo rileva che la norma impugnata, non diversamente dall'art. 16 legge 22 ottobre 1971, n. 865 nella sua formulazione originaria, fa riferimento, per la determinazione della indennità, ad una caratteristica (valore agricolo) estranea al bene da espropriare, che è destinato ad insediamenti edilizi e non ha alcuna relazione con le opere di coltura agricola praticate nella regione agraria. Applicando il criterio in essa enunciato potrebbe quindi pervenirsi alla determinazione di indennizzi irrisori, in contrasto con l'art. 42, terzo comma, Cost., il quale, pur non assicurando un indennizzo equivalente al valore del bene espropriato, garantirebbe tuttavia "un ristoro non puramente simbolico del pregiudizio economico risultante dalla espropriazione, ma serio, adeguato, congruo, equo e rispondente al massimo contributo che possa essere corrisposto nel temperamento dell'interesse privato con l'interesse pubblico"

Il criterio enunciato nel citato art. 14, essendo collegato al tipo di coltura agraria praticato nella singola regione agraria potrebbe portare a stabilire per terreni in eguale situazione indennizzi diversi (e, precisamente, più elevati per quelli situati in città rientranti in zone agricole pregiate e di molto inferiori per quelli situati in città compresi in zone agricole non pregiate ma di alto interesse urbanistico o turistico), in violazione di quanto stabilito dall'art. 3, comma primo, della Costituzione.

Nell'ordinanza si assume, infine, che una violazione del principio di eguaglianza è ravvisabile anche sotto altro profilo, per l'irrazionale disparità di trattamento tra proprietari di aree edificabili colpiti da provvedimenti di espropriazione e quelli di aree aventi le stesse caratteristiche e site nella stessa zona, quali possono disporre in regime di libera contrattazione.

Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con atto del 12 luglio 1977, le cui conclusioni si precisano nella richiesta di una declaratoria di non fondatezza della questione sollevata.

L'Avvocatura contesta, anzitutto, che criteri fissati nella norma denunciata conducano alla determinazione di un indennizzo meramente "simbolico" e, come tale, non rispondente al principio sancito nell'art. 42, terzo comma, della Costituzione.

Per le aree esterne al centro edificato non potrebbe infatti considerarsi come irrisorio e simbolico un indennizzo pari al valore agricolo effettivo del suolo e, cioè, un indennizzo che tiene conto di tutte le componenti che concorrono a determinare il valore del bene con la sola eccezione della rendita parassitaria, costituita dal carattere di edificabilità del suolo, carattere che, per giunta, non è insito nel suolo ma viene a questo conferito dalla competente autorità o con l'inserimento nel piano regolatore.

Per gli espropri di aree situate all'interno di centri abitati andrebbe poi considerato che l'indennità, pur essendo commisurata al valore agricolo del suolo deve poi essere moltiplicata per coefficienti previsti dalla legge quali comportano maggiorazioni in rapporto alla posizione urbana e territoriale delle aree e garantirebbero la determinazione di indennizzi seri e ampiamente ristoratori.

Né vi sarebbe alcuna violazione del principio di uguaglianza, sia perché i coefficienti moltiplicatori del valore base offrirebbero una possibilità di manovra attraverso la quale sarebbe possibile eliminare, in misura notevole, le denunciate disparità di trattamento, sia perché comunque la diversa misura dell'indennità sarebbe "razionalmente giustificabile in relazione alla diversa situazione di fatto che si presenta nei vari casi".

2. - Con ordinanza in data 29 giugno 1977 (Reg. ord. n. 495/1977) emessa nel giudizio promosso da Veneranda e Giuseppina Petrocelli nonché da Anna, Giuseppina, Donata e Donato De Nittis nei confronti del Presidente della Giunta regionale della Basilicata e la Cooperativa Edilizia Nuova

Camarda al fine di ottenere la revisione della determinazione dell'indennità di esproprio di due lotti di terreno in località Difesa S. Donato dell'Agro di Bernalda, la Corte d'Appello di Potenza ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, in riferimento agli artt. 3 e 42, terzo comma, della Costituzione

Nell'ordinanza si osserva che "le modificazioni introdotte dalla legge sopravvenuta non hanno, sostanzialmente, inciso sui criteri normativi fondamentali previsti dall'art. 16 della citata legge n. 865 per la determinazione della indennità" in quanto, nonostante l'attribuzione a speciali Commissioni provinciali della competenza, già demandata all'Ufficio tecnico erariale, di determinare il valore agricolo medio dei terreni, e la maggiorazione dei coefficienti per la determinazione dell'indennità relativa alle aree comprese nei centri edificati, "il sistema è rimasto inalterato negli aspetti essenziali, corrispondenti ai suoi basilari principi informativi, né, d'altro lato, il valore di mercato dei suoli risulta avere subito modificazioni in dipendenza della nuova configurazione ora impressa alla facoltà di edificare e dei ben più gravosi oneri cui si è subordinato il suo esercizio". Sicché la norma denunziata non si sottrarrebbe agli stessi dubbi già espressi con riferimento al testo originario dell'art. 16 della legge n. 865 del 1971.

Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con atto di deduzioni in data 22 settembre 1977, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

A sostegno di tali conclusioni si osserva, da parte dell'Avvocatura, che, contrariamente a quanto si afferma nell'ordinanza di rimessione, l'art. 16 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 è stato profondamente modificato dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10.

Invero, con quest'ultima disposizione, pur tenendosi fermo il principio della non indennizzabilità di un qualunque ipotizzabile valore edificatorio del suolo espropriato, si è proceduto:

- alla sostituzione dell'ufficio (U.T.E.) che deve determinare gli indennizzi per espropriazione di aree agricole, con l'istituzione di commissioni che provvederanno tanto per le espropriazioni regionali che per quelle statali;
- alla modificazione del modo di calcolare gli indennizzi per le aree non agricole nei centri edificati;
- alla abolizione della distinzione fra aree delimitate come centri edificati e quelle comprese nei centri storici;
- alla abolizione della normativa delle aree espropriate comprese nei centri storici;
- alla estensione delle norme sull'occupazione di urgenza alle occupazioni da parte di organi statali.

In particolare, per quel che concerne le aree agricole, la nuova legge avrebbe sostituito a quella che era stata ritenuta una valutazione, agganciata a parametri predeterminati, un sistema profondamente diverso, molto vicino se non identico a quello previsto dalla legge sulla espropriazione per pubblica utilità.

Quanto poi alle aree ricadenti nei centri abitati, la regola fondamentale della normativa generale delle espropriazioni - e cioè che il valore di cui deve tenersi conto è quello agricolo medio senza tener conto della utilizzabilità della area a scopi edificatori - sarebbe in parte derogata con l'introduzione di coefficienti di maggiorazione, ed applicando i quali, nell'ambito di una tipica discrezionalità tecnica, le speciali Commissioni potranno ovviare a tutti gli inconvenienti prospettati nell'ordinanza di rimessione.

3. - In termini sostanzialmente identici la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 è stata sollevata:

a) dalla stessa Corte d'Appello di Potenza con ordinanza emessa il 4 aprile 1978 (Reg. ord. n. 358 del 1978) nel corso del procedimento civile promosso da De Robertis Domenico - in proprio e quale procuratore speciale di De Robertis Maria Rita e De Robertis Domenico - nei confronti dello I.A.C.P. di Matera, riguardante l'opposizione alla stima dell'U.T.E. di Matera che aveva determinato l'indennità di espropriazione di un terreno, di proprietà degli attori, sito nel Comune di Matera, in località Serra Rifusa.

Anche in tale giudizio interveniva il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo - con argomentazioni pienamente coincidenti con

quelle contenute nell'atto di intervento del 22 settembre 1977, relativo alla causa promossa dalla Corte d'Appello di Potenza con l'ordinanza n. 495 del 1977 (sopra al n. 2) - che la questione fosse dichiarata non fondata;

b) dalla Corte d'Appello di Firenze con ordinanza emessa il 19 maggio 1978 nel corso di giudizi riuniti promossi da Lorini Abramo in opposizione alle stime dell'U.T.E. di Firenze, che aveva determinato l'indennizzo per l'esproprio di tre lotti di terreno siti nell'Agro del Comune di Borgo S. Lorenzo.

Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata. L'atto di intervento è assolutamente identico a quello relativo alla causa promossa dalla Corte d'Appello di Bologna con l'ordinanza n. 232 del 1977 (sopra al n. 1);

c) dalla Corte d'Appello di Firenze con ordinanza in data 26 maggio 1978 (Reg. ord. n. 562 del 1978), emessa nel corso del giudizio civile promosso dalla S.p.A. Mineraria Senna contro la determinazione dell'indennità di esproprio di terreni siti in agro del Comune di Abbadia S. Salvatore.

Nel giudizio si è costituita la S.p.A. Mineraria Senna, deducendo che criteri stabiliti dall'art. 14 della legge n. 10 del 1977 sono sostanzialmente identici - non ostante alcuni correttivi - a quelli già fissati nell'art. 16 della legge n. 865 del 1971 e danno luogo agli stessi inconvenienti che essi presentavano (irrisorietà dell'indennizzo e disparità di trattamento tra singoli espropriati). È intervenuto anche il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata. L'atto di intervento è assolutamente identico a quello relativo alla causa promossa dalla Corte d'Appello di Bologna con l'ordinanza n. 232 del 1977 (retro al n. 1);

d) dalla Corte d'Appello di Lecce con ordinanza emessa il 2 giugno 1978 nel corso del giudizio promosso dall'Avvocato Pietro Lecciso, nella qualità di curatore del fallimento di Foscarini Arturo, nei confronti del Comune di Lecce ed avente ad oggetto l'opposizione alla stima dell'indennità di espropriazione di un lotto di terreno, incluso nell'attivo fallimentare e situato nel centro abitato del Comune di Lecce.

Con la stessa ordinanza è stata dichiarata, rilevante e non manifestamente infondata, sempre in riferimento agli artt. 3 e 42, terzo comma, della Costituzione e sempre in base alle stesse considerazioni già sintetizzate ai nn. 1 e 2 della presente narrativa, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge n. 10 del 1977, più volte ricordata, nella parte in cui rende applicabili criteri stabiliti dal citato art. 14 della legge n. 10 del 1977 anche alle espropriazioni in corso, sempre che l'indennità non sia già stata definitivamente accertata al momento dell'entrata in vigore della legge in questione.

Anche in tale giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate sulla base di deduzioni in tutto identiche a quelle dell'atto di intervento relativo al giudizio promosso dalla Corte d'Appello di Potenza con l'ordinanza n. 495 del 1977 (retro al n. 2);

e) dal Tribunale regionale amministrativo per l'Emilia-Romagna con ordinanza emessa il 20 dicembre 1977 (ma pervenuta a questa Corte soltanto il 6 settembre 1978) sul giudizio promosso da Bettelli Ernesto, Ester e Maria per impugnare la legittimità, formale e sostanziale, del decreto con il quale l'Assessore all'assetto del territorio della Regione Emilia-Romagna aveva disposto, a favore del Comune di Vignola, l'esproprio di un terreno di proprietà dei ricorrenti.

Nel giudizio si è costituita la Regione Emilia-Romagna chiedendo che la questione sia dichiarata irrilevante o, comunque, non fondata. È intervenuto, altresì, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con atto di intervento del 14 luglio 1978, le cui conclusioni si precisano nella richiesta di non fondatezza della questione sollevata con argomenti in tutto identici a quelli contenuti nell'atto di intervento relativo al giudizio promosso dalla Corte d'Appello di Lecce con l'ordinanza n. 495 del 1977 (retro al n. 2);

f) con nove ordinanze emesse il 30 giugno e il 13 ottobre 1978 dalla Corte d'Appello di Trieste nel corso di giudizi di opposizione alla stima dell'indennità di espropriazione o di occupazione promossi dai proprietari delle aree espropriate (Reg. ord. n. 555, 556, 563, 580-584 e 635 del 1978). In tutti i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata con deduzioni del tutto identiche a quelle contenute nell'atto di intervento relativo alla causa promossa dalla Corte d'Appello di Potenza con l'ordinanza n. 495 del 1977. Nei giudizi di cui alle ordinanze nn. 581, 582 e 583 del 1978 si sono costituite anche le parti private, proprietarie dei beni espropriati, le quali - riportandosi a quanto dedotto nelle ordinanze di rimessione - chiedono, invece, che la Corte dichiari l'illegittimità della norma denunciata;

g) con due ordinanze emesse il 5 maggio e il 27 ottobre 1978 (Reg. ord. nn. 632 del 1978 e 14 del 1979) dalla Corte d'Appello di Torino nel corso di giudizi di opposizione alla stima di indennità di esproprio.

In entrambi giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri chiedendo che le sollevate questioni siano dichiarate non fondate, con atti di intervento il cui contenuto è identico a quello relativo alla causa promossa dalla Corte d'Appello di Potenza con l'ordinanza n. 495 del 1977 (retro al n. 2).

4. - Con ordinanza in data 5 maggio 1978 (Reg. ord. n. 619 del 1978), emessa nel corso del giudizio di opposizione alla stima dell'indennità di esproprio, promosso da Amalia Micheletto Sacerdote nei confronti del Comune di Fossano, la Corte d'Appello di Torino ha dichiarato rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge n. 865 del 1971 come modificato dall'art. 14 della legge n. 10 del 1977, per violazione dell'articolo 42, terzo comma, della Costituzione.

Secondo il giudice a quo la mancata considerazione del carattere edificatorio dell'area espropriata nelle ipotesi in cui la stessa, pur essendo esterna al centro edificato, appare tuttavia chiaramente destinata ad insediamenti edilizi, porterebbe alla determinazione di un indennizzo non corrispondente al principio enunciato nella disposizione della Costituzione sopra richiamata, il quale richiederebbe che esso sia un sostitutivo della perdita del bene, sia pure non equivalente, e che perciò debba essere riferito al valore effettivo del bene oggetto di espropriazione.

Si è costituita in giudizio la signora Micheletto in Sacerdote, con atto depositato il 28 luglio 1978.

Nel chiedere che la Corte dichiari l'illegittimità del citato art. 14, la difesa si riporta alle argomentazioni contenute nell'ordinanza sottolineando (ma senza addurre elementi concreti di valutazione) che i criteri enunciati nella disposizione impugnata condurrebbero alla determinazione di un indennizzo assolutamente inadeguato.

È intervenuto anche il Presidente del Consiglio dei ministri, con atto 7 novembre 1978, le cui conclusioni si precisano in una declaratoria di non fondatezza della questione sollevata.

L'atto è identico a quello relativo alla causa promossa dalla Corte d'Appello di Potenza con ordinanza n. 495 del 1977 (retro al n. 2).

5. - Infine, con ordinanza del 27 ottobre 1978 (Reg. ord. n. 688 del 1978), emanata nel corso del procedimento civile promosso da Carmela Salomone nei confronti dell'A.N.A.S. ed avente ad oggetto, tra l'altro, la determinazione delle indennità di occupazione e di esproprio di un terreno che, occupato in un primo tempo in via d'urgenza era stato successivamente espropriato ma dopo il decorso del termine massimo previsto per l'occupazione, la Corte d'Appello di Palermo ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 42, terzo comma e 53 della Costituzione - questione di legittimità costituzionale degli artt. 16 e 20 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (nel nuovo testo risultante dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10) e dell'articolo unico della legge 27 giugno 1974, n. 247, nella parte in cui estende l'applicabilità delle disposizioni contenute nel titolo secondo della già citata legge n. 865 del 1971 "a tutte le espropriazioni comunque preordinate a qualsiasi tipo di opere o di interventi da parte dello Stato, Regioni, Province, Comuni o di altri enti pubblici o di diritto pubblico anche non territoriali".

Secondo il giudice a quo, la previsione legislativa del potere di espropriazione non contemplerebbe la possibilità di far gravare su di un cittadino, in tutto od in parte, il costo del bene che l'Ente

pubblico intende acquisire o dell'opera pubblica che intende installarvi, ma soltanto la facoltà di far propria la cosa altrui indennizzando l'espropriato per la perdita economica sofferta. Perciò se l'indennizzo non corrispondesse al valore venale e reale del bene espropriato, si avrebbe una ingiustificata ultrattività del potere di espropriazione, per la quale il costo dell'opera di interesse pubblico verrebbe in parte addossato, con una sorta di imposizione tributaria straordinaria, individuale e non ragguagliata alla capacità contributiva del soggetto, ad un cittadino determinato piuttosto che a tutta la comunità interessata, in violazione dei principi sanciti negli artt. 3 e 53 della Costituzione.

Inoltre, l'art. 16 dianzi citato - ed il successivo art. 20 per le occupazioni d'urgenza - statuendo che l'indennità va rapportata al valore agricolo medio del terreno, fondato sulle colture agrarie effettivamente praticate o zonali, moltiplicando per coefficienti standardizzati, a seconda che si tratti di aree interne od esterne al perimetro urbano, realizzerebbe un indennizzo che già in astratto, per lo schematico del calcolo, rifiuterebbe ogni adeguamento alla realtà del singolo provvedimento ablativo ed alla concretezza del danno economico e, così, precluderebbe sia la osservanza del principio posto dall'art. 42 Cost., per la obiettiva individuazione del danno (da atto lecito) da risarcire in concreto, sia (sotto un ulteriore profilo) l'osservanza dell'art. 3 Cost., per la inevitabile disparità di trattamento dei cittadini, in quanto l'approssimazione del valore, così astrattamente calcolato, alla realtà dipenderebbe dal caso.

Nel giudizio non vi è stata costituzione di parte né intervento del Presidente del Consiglio dei ministri.

6. - Nel termine previsto dall'art. 10 delle Norme integrative del 16 marzo 1956 sono state depositate memorie:

- a) dall'Avvocatura generale dello Stato, nel giudizio promosso dalla Corte d'Appello di Bologna con ordinanza del 18 marzo 1977 (retro al n. 1);
- b) dalla difesa della Regione Emilia-Romagna, nel giudizio promosso dal T.A.R. per l'Emilia-Romagna con ordinanza del 20 dicembre 1977 (retro al n. 3, e);
- c) dalla difesa della S.p.A. Mineraria Senna, nel giudizio promosso dalla Corte d'Appello di Firenze con ordinanza del 24 giugno 1978 (retro al n. 3, c);
- d) dalla difesa di Amalia Micheletto Sacerdote, nel giudizio promosso dalla Corte d'Appello di Torino con l'ordinanza del 30 giugno 1978 (retro al n. 4).

7. - L'Avvocatura dello Stato, integrando quanto già dedotto con l'atto di costituzione in data 12 luglio 1977, sul quale si è già riferito al n. 1, afferma, a sostegno della non fondatezza della questione sollevata, che, poiché a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 10 del 1977, lo jus aedificandi non è più connaturato al diritto di proprietà (essendo costituito dalla pubblica autorità con gli strumenti urbanistici e la concessione edilizia), di esso non potrà ovviamente tenersi conto ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio.

Analoghe considerazioni sono svolte nella memoria della difesa della Regione Emilia - Romagna, nella quale si eccepisce anche, preliminarmente, l'inammissibilità - per difetto di rilevanza - della questione sollevata dal T.A.R. per l'Emilia - Romagna con l'ordinanza del 20 dicembre 1977 sopra ricordata.

Secondo la difesa della S.p.A. Mineraria Senna l'art. 14 della legge 28 gennaio 1977 va, invece, dichiarato costituzionalmente illegittimo per contrasto con gli artt. 3 e 42, terzo comma, della Costituzione.

Nella memoria, che integra e sviluppa quanto già dedotto nell'atto di costituzione del 29 luglio 1978 si afferma, in particolare, che la disposizione denunciata configura un meccanismo di determinazione suscettibile di portare a liquidazione di indennizzi non corrispondenti ai requisiti stabiliti dall'articolo 42, terzo comma, della Costituzione.

La difesa della signora Amalia Micheletto Sacerdote ribadisce, infine, che, per quanto attiene alle aree esterne ai centri edificati (e tale era quella cui si riferiva la stima impugnata nel giudizio di merito) la nuova disciplina non si discosta dal contenuto dell'abrogato art. 16 della legge n. 865 del

1971 e che, pertanto, non sono superati dubbi di legittimità costituzionale (in relazione agli artt. 3 e 42, terzo comma, della Costituzione) che in relazione a quella erano stati avanzati.

8. - Alla pubblica udienza l'Avvocatura dello Stato ed i patroni delle parti private hanno insistito nelle richieste e nelle deduzioni già formulate.

## **DIRITTO**

1. - Le ordinanze innanzi indicate denunciano la illegittimità costituzionale delle stesse disposizioni di legge, in base ad argomentazioni sostanzialmente analoghe; relativi procedimenti vanno pertanto riuniti per essere definiti con unica decisione.

2. - In relazione alla questione proposta dal T.A.R. dell'Emilia-Romagna con ordinanza 20 dicembre 1977 (Reg. ord. n. 515 del 1979), la Regione interessata ha eccepito preliminarmente la inammissibilità, per difetto di rilevanza, della questione stessa, in quanto esulerebbe dalla competenza del giudice amministrativo la controversia concernente la misura dell'indennità di espropriazione.

L'eccezione è fondata. L'ordinanza ha precisato che nei motivi di impugnazione del provvedimento di espropriazione era stata dedotta "la illegittimità dovuta alla insufficienza del criterio legislativo di determinazione dell'indennizzo". E, pur dando atto che i ricorrenti avevano impugnato davanti al giudice ordinario la misura dell'indennità di espropriazione, ha tuttavia ritenuto la rilevanza della questione, in quanto "il Tribunale non può decidere su questo motivo di ricorso se prima non sia risolta la questione della legittimità della norma di legge".

L'inconsistenza di tale assunto appare manifesta, ove si consideri che il giudice amministrativo difetta di giurisdizione in ordine alle controversie riguardanti la misura dell'indennità di espropriazione, essendo tale materia devoluta alla competenza del giudice ordinario (art. 19 legge 865 del 1971 non modificato per questa parte dalla legge n. 10 del 1977). Di conseguenza l'applicazione delle norme di cui è contestata la legittimità non poteva venire in considerazione in quella sede e pertanto era del tutto irrilevante verificarne la conformità ai precetti costituzionali.

3. - Le ordinanze prospettano il dubbio di costituzionalità dell'art. 16 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, come modificato dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (che dettano i criteri per la determinazione dell'indennità di espropriazione e occupazione), sotto un duplice profilo:

a) rilevano che l'adozione del valore agricolo medio dei beni da espropriare, come criterio per la determinazione dell'indennità, confliggerebbe con l'art. 42, terzo comma, Cost., in quanto il riferimento ad una caratteristica estranea a beni che abbiano una chiara destinazione edificatoria, per i quali sarebbe da escludere ogni relazione con tipi di coltura praticati nella regione agraria e con la fertilità del suolo, potrebbe portare alla liquidazione di indennizzi irrisori e, comunque, gravemente sperequati rispetto al valore di mercato dei suoli. Inoltre, la mancata considerazione del carattere edificatorio dell'area espropriata, pure se posta all'esterno dei centri edificati, porterebbe all'attribuzione di un indennizzo non conforme al principio enunciato nell'art. 42, comma terzo, Cost., il quale esigerebbe che esso costituisca un sostitutivo, sia pure non equivalente, della perdita del bene, al cui valore effettivo dovrebbe essere riferito;

b) rilevano ancora le ordinanze che le norme anzidette sarebbero in contrasto con l'art. 3, comma primo, Cost., in quanto il criterio adottato determinerebbe, per terreni in situazione eguale, indennizzi diversi a seconda delle zone agrarie in cui sono posti; inoltre, la previsione di maggiorazioni, per le aree comprese nei centri edificati rapportate al dato numerico della popolazione, determinerebbe, irrazionalmente, indennizzi diversi per terreni di pari valore in relazione ai prezzi di mercato. Altra irrazionale disparità viene ravvisata nel trattamento dei proprietari di aree edificabili colpiti da provvedimenti di espropriazione rispetto a quelli di aree

aventi le stesse caratteristiche e site nella stessa zona quali possono disporre in regime di libera contrattazione.

Tutte le anzidette censure vengono estese agli artt. 19 della legge n. 10 del 1977, il quale prevede l'applicazione delle norme denunziate ai procedimenti in corso, ove la indennità liquidata non sia divenuta definitiva e 20 della legge 865 del 1971 (come modificato dall'art. 14 legge n. 10 del 1977), che adotta gli stessi criteri per la determinazione della indennità di occupazione. Infine, l'ordinanza della Corte di Appello di Palermo (Reg. ord. n. 688 del 1978) denuncia anche la violazione dell'art. 53 Cost., in quanto la mancata rispondenza dell'indennizzo al valore del bene espropriato determinerebbe una irragionevole ripartizione nel costo della iniziativa assunta nell'interesse pubblico, facendone gravare il peso - con una sorta di imposizione tributaria straordinaria, non ragguagliata alla capacità contributiva del soggetto - su di un cittadino determinato e non su tutta la comunità interessata. La stessa ordinanza estende la denuncia di incostituzionalità all'articolo unico della legge 27 giugno 1974, n. 247, che rese applicabili criteri dell'art. 16 legge n. 865 del 1971 a tutte le espropriazioni preordinate a qualsiasi tipo di opere o di interventi da parte dello Stato, delle Regioni, delle Province, dei Comuni o di altri enti pubblici o di diritto pubblico anche non territoriali.

4. - In relazione al primo aspetto delle censure di incostituzionalità (n. 3 sub a) giova ricordare la giurisprudenza di questa Corte, costante nell'affermare che l'indennizzo assicurato all'espropriato dall'art. 42, comma terzo, 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.

Perché ciò possa realizzarsi, 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. 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.

E per le aree destinate all'edificazione, in quanto poste in zone già interessate dallo sviluppo edilizio, deve ritenersi essenziale tale destinazione e di essa occorre tenere conto nella determinazione della misura dell'indennità di espropriazione, da rapportare al valore del bene. Per contrastare tale conclusione si è opposto che, in base alle leggi che hanno disposto la conformazione edilizia del territorio e condizionato la edificabilità dei suoli, nei casi in cui essa è prevista dagli strumenti urbanistici, al rilascio di una concessione, deve ritenersi che l'*ius aedificandi* non inerisca più al diritto di proprietà, potendo la edificabilità delle aree essere stabilita solo con provvedimento dell'autorità, sicché sarebbe venuta meno la rilevanza, anche ai fini della determinazione della misura dell'indennità di espropriazione, della destinazione edilizia dei suoli.

Tale assunto non può essere condiviso.

È indubbiamente esatto che il sistema normativo attuato per disciplinare l'edificabilità dei suoli demanda alla pubblica autorità ogni determinazione sul se, sul come e anche sul quando (mediante programmi pluriennali di attuazione previsti dall'art. 13 della legge n. 10 del 1977) della edificazione, ma la rigidità del sistema non è tale da legittimare le conseguenze che se ne vorrebbero trarre.

Invero, relativamente ai suoli destinati dagli strumenti urbanistici alla edilizia residenziale privata, la edificazione avviene ad opera del proprietario dell'area, il quale, concorrendo ogni altra condizione, ha diritto ad ottenere la concessione edilizia, che è trasferibile con la proprietà dell'area ed è irrevocabile, fatti salvi casi di decadenza previsti dalla legge (art. 4 legge n. 10 del 1977). Da ciò deriva che il diritto di edificare continua ad inerire alla proprietà e alle altre situazioni che comprendono la legittimazione a costruire anche se di esso sono stati tuttavia compressi e limitati portata e contenuto, nel senso che l'avente diritto può solo costruire entro limiti, anche temporali, stabiliti dagli strumenti urbanistici.

Sussistendo le condizioni richieste, solo il proprietario o il titolare di altro diritto reale che legittimi a costruire può edificare, non essendo consentito dal sistema che altri possa, autoritativamente, essere a lui sostituito per la realizzazione dell'opera.

Ne consegue altresì che la concessione a edificare non è attributiva di diritti nuovi ma presuppone facoltà preesistenti, sicché sotto questo profilo non adempie a funzione sostanzialmente diversa da quella dell'antica licenza, avendo lo scopo di accertare la ricorrenza delle condizioni previste dall'ordinamento per l'esercizio del diritto, nei limiti in cui il sistema normativo ne riconosce e tutela la sussistenza.

Va peraltro notato che la rilevanza, ai fini della indennità di esproprio, della destinazione edilizia dei suoli è implicitamente riconosciuta dal sistema attuato con la legge n. 865 del 1971 e successive modifiche, in quanto coefficienti di maggiorazione dell'indennità per le aree comprese nei centri edificati (artt. 16 legge n. 865 del 1971 e 14 legge n. 10 del 1977) non possono avere razionale giustificazione se non ritenendo che si sia voluto attribuire all'espropriato un maggiore compenso in relazione alla destinazione edilizia delle aree stesse.

Va inoltre ricordato che la rilevanza della destinazione edilizia delle aree, quale indice di un maggior valore, è operante nel nostro ordinamento anche dopo l'attuazione delle nuove norme per la edificabilità dei suoli, come è dimostrato dalle disposizioni tributarie che legittimano la tassazione del valore edificatorio delle aree, desunto dalla loro collocazione in un insediamento edilizio.

5. - Poste tali premesse, occorre verificare se l'adozione del valore agricolo medio come criterio per la determinazione della misura dell'indennità di esproprio sia o meno conforme al precetto dell'art. 42, comma terzo, Cost.

E la risposta a tale quesito non può essere che negativa. Come è stato sopra rilevato, perché l'indennità di espropriazione possa ritenersi conforme al precetto costituzionale, è necessario che la misura di essa sia riferita al valore del bene, determinato dalle sue caratteristiche essenziali e dalla destinazione economica perché solo in tal modo l'indennità stessa può costituire un serio ristoro per l'espropriato. È palese la violazione di tale principio ove, per la determinazione dell'indennità, non si considerino le caratteristiche del bene da espropriare ma si adotti un diverso criterio che prescindano dal valore di esso. È proprio quanto avviene nella materia in disamina perché il criterio del valore agricolo medio dei terreni secondo tipi di coltura praticati nella regione agraria interessata, adottato per la determinazione dell'indennità di esproprio dall'art. 16 della legge n. 865 del 1971 come modificato dall'art. 14 della legge n. 10 del 1977, non facendo specifico riferimento al bene da espropriare ed al valore di esso secondo la sua destinazione economica, introduce un elemento di valutazione del tutto astratto, che porta inevitabilmente, per terreni destinati ad insediamenti edilizi che non hanno alcuna relazione con le colture praticate nella zona, alla liquidazione di indennizzi sperequati rispetto al valore dell'area da espropriare, con palese violazione del diritto a quell'adeguato ristoro che la norma costituzionale assicura all'espropriato. È appena il caso di rilevare che le anzidette conclusioni non contrastano con la sentenza n. 58 del 1974 di questa Corte, la quale ha ritenuto la legittimità costituzionale della legge 4 febbraio 1958, n. 158, che ragguaglia al valore venale del terreno considerato come agricolo, indipendentemente dalla sua eventuale edificazione, la indennità di esproprio per le aree necessarie all'attuazione di opere nella zona industriale e nel porto fluviale di Padova.

La Corte ritenne infatti che la indennità stabilita da tale legge riguardava terreni agricoli, secondo la loro attuale destinazione, prescindendo dal maggior valore derivante dalla loro eventuale edificabilità; pertanto, la indennità di espropriazione veniva ragguagliata al valore del bene, desumibile dalle caratteristiche di esso e dalla sua destinazione economica attuale e non appariva in contrasto con il precetto dell'articolo 42 Cost.

Né appaiono meno fondate le censure riferite all'art. 3, comma primo, Cost. (n. 3 sub b). Invero, l'astrattezza del criterio adottato e la mancata considerazione delle caratteristiche del singolo bene da espropriare possono portare a irragionevoli trattamenti differenziati di situazioni sostanzialmente omogenee, in quanto, per terreni in eguale situazione per la loro destinazione edilizia, potrebbero

essere attribuiti indennizzi diversi in relazione al maggiore o minore pregio delle zone agricole nelle quali sono posti.

Eguale palese è la disparità di trattamento che viene a determinarsi tra gli espropriati per effetto dell'attribuzione del coefficiente di maggiorazione dell'indennità, relativamente ad aree situate all'interno dei centri edificati (artt. 16 legge n. 865 del 1971 e 14 legge n. 10 del 1977).

Un primo rilievo di incongruità, che genera anche esso disparità di trattamento, va fatto in relazione al criterio che regola il potere dei comuni di determinare il perimetro del centro edificato (art. 18 legge n. 865 del 1971). In questo, invero, non possono essere compresi suoli esterni al perimetro continuo delle aree edificate, anche se interessati dal processo di urbanizzazione; viene pertanto ad essere sacrificato senza adeguata ragione il diritto del proprietario delle aree immediatamente adiacenti al perimetro urbano, le quali hanno caratteristiche identiche a quelle incluse nel perimetro stesso, essendo interessate dal processo di urbanizzazione. La sperequazione e la conseguente irrazionalità del diverso trattamento appaiono manifeste quando, dalla incongruità del criterio per la determinazione del perimetro urbano, si fa derivare l'attribuzione del coefficiente di maggiorazione alle sole aree interne al perimetro.

Non può opporsi al riguardo la incensurabilità del criterio, di natura discrezionale, adottato dal legislatore ordinario, in quanto essa trova un limite nel rispetto delle norme costituzionali dettate a garanzia dei diritti del cittadino. E nella specie sussiste la violazione dell'art. 3, comma primo, Cost., in quanto in situazioni sostanzialmente omogenee, stante la contiguità e la identità della destinazione delle aree, vengono disposti trattamenti differenziati, attribuendo, senza adeguata ragione, la maggiorazione dell'indennità di esproprio solo ai suoli posti all'interno del perimetro urbano, riconoscendo così per questi la rilevanza della loro destinazione edilizia e negandola per gli altri, in identità di situazioni.

Meritevole di considerazione è pure un altro aspetto di incongruità del sistema (v. ord. n. 688 del 1978), fonte pure esso di disparità di trattamento. L'art. 15 della legge n. 865 del 1971, come sostituito dall'art. 14 legge n. 10 del 1977, prevede che per terreni agricoli l'indennità di esproprio sia fissata, sia pure a seguito di opposizione dell'interessato alla liquidazione dell'indennità in base al valore agricolo medio, con specifico riferimento alle colture effettivamente praticate nel fondo espropriato ed anche in relazione all'esercizio dell'azienda agricola.

Si stabilisce così l'esatto criterio che l'indennità va liquidata in base al valore effettivo del bene espropriato, determinato in relazione alle sue caratteristiche e alla sua destinazione economica; l'aver pretermesso tali riferimenti per le aree con destinazione edilizia e adottato per queste criteri astratti e irrazionali, determina una ulteriore disparità di trattamento tra gli espropriati.

Eguale fondata appare, infine, la censura di irrazionale disparità di trattamento tra proprietari di aree edificabili colpiti da provvedimento di espropriazione e proprietari di aree aventi identiche caratteristiche e poste nella stessa zona quali possono disporre in regime di libera contrattazione. La disparità di trattamento non può essere ragionevolmente giustificata con riferimento agli oneri che accompagnano la concessione di edificare (art. 3 legge n. 10 del 1977), quali dovrebbero servire a perequare le due situazioni. Come è stato già osservato in dottrina, è quanto mai difficile che il sistema adottato riesca ad impedire la traslazione degli oneri stessi a carico degli acquirenti delle unità immobiliari costruite, affrancandone così il costruttore.

Le esposte considerazioni assorbono ogni altra censura.

La dichiarazione di illegittimità va estesa all'art. 19, comma primo, della legge n. 10 del 1977 (che estende le nuove norme in materia di indennità di esproprio e di occupazione ai procedimenti in corso se la liquidazione dell'indennità non sia divenuta definitiva) e all'art. 20, comma terzo, della legge n. 865 del 1971, come modificato dall'art. 14 legge n. 10 del 1977 (che prevede l'applicazione delle stesse norme per la determinazione dell'indennità di occupazione di urgenza) nonché all'articolo unico della legge 27 giugno 1974, n. 247, nella parte in cui, convertendo in legge con modificazioni il d.l. 2 maggio 1974, n. 115, ne modifica l'art. 4, estendendo l'applicazione delle disposizioni dell'art. 16 della legge n. 865 del 1971 a tutte le espropriazioni comunque preordinate

alla realizzazione di opere o di interventi da parte dello Stato, delle Regioni, delle Province, dei Comuni o di altri enti pubblici o di diritto pubblico, anche non territoriali.

**P.Q.M**

### **LA CORTE COSTITUZIONALE**

dichiara la illegittimità costituzionale:

- a) dell'art. 16, commi cinque, sei e sette della legge 22 ottobre 1971, n. 865, come modificati dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10;
- b) dell'art. 19, comma primo, della legge 28 gennaio 1977, n. 10 e dell'art. 20, comma terzo, della legge 22 ottobre 1971, n. 865, come modificato dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10;
- c) dell'articolo unico della legge 27 giugno 1974, n. 247 nella parte in cui, convertendo in legge, con modificazioni, il d.l. 2 maggio 1974, n. 115, ne modifica l'art. 4, estendendo l'applicazione delle disposizioni dell'art. 16, commi cinque, sei e sette della legge n. 865 del 1971 a tutte le espropriazioni comunque preordinate alla realizzazione di opere o di interventi da parte dello Stato, delle Regioni, delle Province, dei Comuni o di altri enti pubblici o di diritto pubblico anche non territoriali.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 gennaio 1980.

Depositata in cancelleria il 30 gen. 1980