



La Corte costituzionale bocchia le regole sugli indennizzi: «Valori lontani dal mercato»

Secondo la Consulta è necessario che il prezzo sia congruo, serio e adeguato e abbia un indefettibile legame con il valore venale del bene.

Con le due recenti sentenze n. 348 e n. 349, rese il 24 ottobre 2007, la Corte costituzionale è tornata a pronunciarsi sulla materia espropriativa, censurando nettamente i criteri normativi per la determinazione dell'indennità di espropriazione dei suoli edificabili e del risarcimento per occupazione acquisitiva illegittima, stabiliti dall'articolo 5-bis del decreto legge 1 I luglio 1992, n. 333, convertito in legge 8 agosto 1992, n. 359.

Entrambe le decisioni, oltre a segnalarsi per la riaffermazione del principio del «serio ristoro» del privato destinatario di provvedimenti ablativi, contengono un'importante affermazione della rilevanza costituzionale, per

effetto dell'articolo 117 della Costituzione, delle norme della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Cedu), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

La quantificazione dell'indennità di esproprio

La quantificazione dell'indennità di esproprio è stata oggetto di un travagliato iter normativo e giurisprudenziale. Il po-

tere espropriativo trova un riconoscimento costituzionale nell'articolo 42, comma 3, della Costituzione, che ne sancisce le tre indispensabili condizioni di legittimità: sussistenza dell'interesse pubblico, riserva di legge e corresponsione dell'indennizzo. La Carta costituzionale si limita ad affermare la necessità che il privato destinatario di un atto ablativo della proprietà privata sia ristorato con un indennizzo, senza però indicare né i criteri per la sua determinazione né la soglia minima da rispettare affinché l'indennizzo possa ritenersi congruo e concretamente riparatore del pregiudizio patrimoniale subito dall'espropriato.

Originariamente, nell'ordinamento antecedente all'avvento della Costituzione, l'articolo 39 della legge 2359/1865 prevedeva che l'indennità di espropriazione corrispondesse al «giusto prezzo che a giudizio dei periti avrebbe avuto l'immobile in una libera contrattazione di compravendita» (il cosiddetto valore venale del bene). Questo criterio è stato più volte derogato da leggi speciali (in particolare dalla legge 15 gennaio 1885, n. 2892, la legge speciale per la città di Napoli, che introdusse il criterio della media del valore venale e dei fitti coacervati dell'ultimo decennio), fino a che con l'articolo 16 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, come sostituito dalla legge 28 gennaio 1977, n. 10, la materia è stata nuovamente disciplinata.

Nel scrutinare la nuova regolamentazione, che distingue l'indennità di espropriazione di

Non è però necessario che ci sia un'assoluta coincidenza con la stima di mercato. Questo obbligo scatta solo in caso di espropriazione illegittima poiché al privato spetta il risarcimento integrale del danno.

suoli edificabili da quella di aree agricole sul presupposto che lo *ius aedificandi* non inerisse al diritto di proprietà, la Corte costituzionale, con la sentenza 30 gennaio 1980, n. 5, perveniva a una declaratoria di annullamento, affermando che la facoltà di edificare è inerente al diritto di proprietà e che l'indennità di espropriazione, pur non dovendo rappresentare un'integrale ripara-zione per la perdita subita, deve comunque costituire un «serio ristoro» per il sacrificio imposto al privato. Per la prima volta, dunque, il giudice delle leggi si pronunciava sulla quantificazione dell'indennizzo, indicando un criterio di riferimento al quale il legislatore doveva ritenersi vincolato. Il "suggerimento", tuttavia, non veniva colto dal legislatore che sostanzialmente riprodusse le norme dichiarate incostituzionali dalla sentenza 5/1980 con la legge 29 luglio 1980, n. 385.

Anche quest'ultimo intervento legislativo è stato successivamente annullato dalla Corte costituzionale con la pronuncia 19 luglio 1993, n. 223, così determinandosi un vuoto normativo che la giurisprudenza della Corte di cassazione ha tentato di colmare. Il vuoto è sostanzialmente perdurato fino all'entrata in vigore del DI 11 luglio 1992, n. 333, convertito in legge 8 agosto 1992, n. 359, il cui articolo 5-bis ha determinato i criteri per la quantificazione dell'indennità di espropriazione distinguendo tra aree edificabili e aree agricole. Per le prime, commisurando l'indennità alla media tra il valore venale del bene e il reddito dominicale rivalutato, con successivo abbattimento della somma così ottenuta nella misura del 40% (salvo il caso di cessione volontaria del bene). Per le aree agricole, invece, il DI 333/1992 ha rinviato alle disposizioni della legge 865/1971.

I criteri per la determinazione dell'indennità di esproprio sono stati successivamente disciplinati dagli articoli 37 e seguenti del Dpr 8 giugno 2001, n. 327 (Tu sull'espropriazione). Per le aree edificabili è stato riprodotto il criterio di cui all'articolo 5-bis del DI 333/1992, ovvero l'importo diviso per due e ridotto del 40% pari alla somma del valore venale del bene e del reddito dominicale netto, rivalutato e moltiplicato per dieci. Nel caso di espropriazione di una costruzione legittimamente edificata, l'indennità è determinata nella misura del valore venale, calcolandosi invece il solo valore dell'area di sedime (e della parte di costruzione eventualmente realizzata legittimamente) se la costruzione è abusiva. Per le aree non edificabili, invece, l'indennità è calcolata con riferimen-

to al valore agricolo, tenendo conto delle colture effettivamente praticate e dei manufatti legittimamente esistenti.

L'incostituzionalità della determinazione dell'indennità

Il criterio per la determinazione dell'indennità introdotto dall'articolo 5-bis del DI 333/1992 e sostanzialmente riprodotto dall'articolo 37 del Tu sull'espropriazione, era già stato sottoposto al vaglio di legittimità costituzionale. La questione, sollevata in relazione a diverse norme della Carta costituzionale, era stata rigettata dalla Corte con la sentenza 283/1993, successivamente confermata da altre pronunce della Corte di analogo tenore.

Le ordinanze di rimessione con le quali la Corte di cassazione ha nuovamente sollevato la questione di legittimità costituzionale del suddetto criterio, dando origine alla decisione n. 348, hanno introdotto un nuovo parametro di riferimento, individuato nell'articolo 117 della Costituzione. In altri termini, il giudice *a quo* ha chiesto alla Corte costituzionale di valutare la compatibilità del criterio di calcolo fondato sulla media tra il valore venale del bene e il reddito dominicale rivalutato rispetto al principio di protezione della proprietà privata contenuto nell'articolo 1 del primo protocollo della Cedu, alla luce dell'obbligo derivante dall'articolo 117 della Costituzione per il legislatore di rispettare le norme contenute negli accordi internazionali (fal vedi box a lato).

Così chiarita la "indiretta" rilevanza

ILLEGITTIME LE NORME INCOMPATIBILI CON LE DISPOSIZIONI CEDU

A tal proposito, la Corte costituzionale ha, in primo luogo, sgombrato ogni dubbio in ordine alla equiparabilità tra le disposizioni della Cedu e le norme del diritto comunitario, rilevandone con chiarezza la diversa collocazione nel sistema delle fonti. Mentre, infatti, il diritto comunitario costituisce una fonte sovraordinata alle fonti interne primarie e, in caso di contrasto, queste ultime devono essere disapplicate in forza del ben noto principio di prevalenza, le disposizioni della Cedu hanno natura di accordo internazionale e, in quanto tali, divengono cogenti nell'ordinamento interno a seguito del loro recepimento. Ciò posto, la Corte ha tuttavia precisato che il novellato articolo 117 della Costituzione, come modificato a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, ha condizionato l'esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni al rispetto degli obblighi internazionali, rilevando che «prima della sua introduzione l'insediamento delle norme internazionali pattizie nel sistema delle fonti del diritto italiano era tradizionalmente affidato dalla dottrina prevalente e dalla stessa Corte costituzionale alla legge di adattamento, avente normalmente rango di legge ordinaria e quindi potenzialmente modificabile da altre leggi ordinarie successive. Da tale collocazione derivava, come naturale corollario, che le stesse norme non potevano essere assunte quali parametri del giudizio di legittimità costituzionale». In altri termini, a fronte dell'obbligo di rispettare i patti internazionali contenuto nel nuovo articolo 117 della Costituzione, le norme internazionali convenzionali — tra le quali ricade anche la Cedu — divengono, nel ragionamento della Corte, delle norme che integrano il parametro costituzionale e che danno vita e contenuto agli «obblighi internazionali» genericamente evocati dall'articolo 117 della Costituzione. Con la conseguenza che la norma nazionale incompatibile con la norma della Cedu e dunque, indirettamente, con l'articolo 117 della Costituzione deve ritenersi costituzionalmente illegittima e, come tale, meritevole di caducazione.



costituzionale delle norme Cedu, la Corte ha proceduto a un rigoroso confronto tra il criterio di calcolo dell'indennizzo oggetto di censura e i principi affermati dall'articolo 1 del protocollo Cedu in materia di protezione del diritto di proprietà, come interpretati dalla Corte europea. La particolarità delle norme Cedu rispetto agli altri trattati internazionali è, infatti, quella che esse vivono nell'interpretazione che delle stesse viene data dalla Corte europea di Strasburgo, alla quale è demandata una «funzione interpretativa eminente che gli Stati contraenti hanno riconosciuto alla Corte europea, contribuendo con ciò a precisare i loro obblighi internazionali nella specifica materia».

Ebbene, l'articolo I del primo protocollo della Cedu, contenente, come detto, l'affermazione del principio di protezione della proprietà privata, è stato oggetto di una approfondita analisi interpretativa da parte della Corte di Strasburgo, culminata nell'affermazione, da parte di tale giudice, della incompatibilità con il predetto principio della disciplina italiana in materia di indennità di espropriazione.

In particolare, con la decisione 29 marzo 2006, resa nella causa Scordino contro Italia, la Corte europea ha affermato che l'indennizzo dovuto per l'espropriazione non è legittimo se non consiste in una somma che si ponga «in rapporto ragionevole con il valore del bene». Pertanto, poiché i criteri di calcolo dell'indennità previsti dalla legislazione italiana determinano una somma largamente inferiore al valore di mercato (o venale), la Corte medesima ha dichiarato che l'Italia ha il dovere di porre fine a una violazione sistematica e strutturale del citato articolo I del primo protocollo.

Sulla base di tali premesse, la Corte costituzionale ha convenuto che il criterio di calcolo dell'indennità di espropriazione per le aree edificabili, originariamente introdotto dall'articolo 5-bis del DI 333/1992 e successivamente reso definitivo dall'articolo 37 del Tu sull'espropriazione, si pone in contrasto con i principi del protocollo Cedu, non essendo in alcun modo rispettato il necessario "legame" con il valore venale del bene. Invero, l'applicazione del criterio censurato determina un'indennità oscillante, nella prassi, tra il 50 e il 30% del valore di mercato. E una tale indennità, ad avviso

della Corte costituzionale, «è inferiore alla soglia minima accettabile di riparazione dovuta ai proprietari espropriati, anche in considerazione del fatto che la pur ridotta somma spettante ai proprietari viene ulteriormente falciata dall'imposizione fiscale», la quale si attesta su valori di circa il 20 per cento.

Le conseguenze dell'incostituzionalità

Le ricadute della dichiarazione di incostituzionalità del vigente criterio di determinazione dell'indennità sono di estrema rilevanza.

Come è noto, la pronuncia di illegittimità costituzionale di una norma opera con effetto retroattivo, con il solo limite delle situazioni consolidate per essersi il rapporto già esaurito.

Sia per i procedimenti avviati con indennità non ancora definita in via definitiva, sia per i procedimenti espropriativi futuri, sembra nuovamente aprirsi quel vuoto normativo che il DI 333/1992 aveva colmato, anche a seguito del recepimento definitivo nel Dpr 327/2001.

Secondo alcuni interpreti, a seguito della dichiarazione di incostituzionalità dell'articolo 5-bis del DI 333/1992 – nonché del corrispondente articolo 37 del Dpr 327/2001 – la norma di riferimento per la determinazione dell'indennità di esproprio diverrebbe l'articolo 39 della legge 2359/1865 (Espropriazioni per causa di utilità pubblica) che ancora l'indennizzo al valore venale del bene. Tale legge, tuttavia, risulta oggi abrogata dall'articolo 58, comma 1, del Dpr 327/2001.

Sul punto la Corte costituzionale non ha fornito precise indicazioni, limitandosi a suggerire alcuni criteri che il legislatore dovrebbe rispettare per pervenire a una disciplina costituzionalmente legittima dell'indennità di esproprio. In particolare, la Corte ha riaffermato il principio secondo cui l'indennizzo, pur dovendo avere un indefettibile legame con il valore venale del bene, non deve necessariamente coincidere con esso. Occorre, senz'altro, garantire un serio ristoro che si traduca in un'indennità congrua, seria e adeguata, non meramente simbolica o irrisoria, escludendo una valutazione del tutto astratta in quanto sganciata dalle caratteristiche essenziali del bene ablato. Sarà possibile, invece, qualora il legislatore lo ritenga opportuno, introdurre anche regimi differenziati, in rapporto alla qualità dei fini di utilità pubblica perseguiti. Invero, come

osservato dalla Corte, «non sono assimilabili singoli espropri per finalità limitate a piani di esproprio volti a rendere possibili interventi programmati di riforma economica o migliori condizioni di giustizia sociale. Infatti, l'eccessivo livello di spesa per espropriazioni renderebbe impossibili o troppo onerose iniziative di questo tipo; tale effetto non deriverebbe invece da una riparazione, ancorché più consistente, per gli espropri isolati».

L'incostituzionalità del criterio di calcolo dell'indennità per l'occupazione acquisitiva

Le argomentazioni sopra illustrate in ordine alla rilevanza costituzionale, per effetto dell'articolo 117 della Costituzione, delle norme Cedu nell'interpretazione assunta dalla Corte europea di Strasburgo, sono state poste a fondamento anche della sentenza 349/2007, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5-bis, comma 7-bis, del Dl 333/1992, il quale per le occupazioni illegittime di suoli per causa di pubblica utilità, intervenute anteriormente al 30 settembre 1996, stabiliva un risarcimento del danno nella somma pari all'ammontare dell'indennità di esproprio, senza la riduzione del 40%, aumentata del 10 per cento.

Come è noto, l'istituto dell'occupazione acquisitiva (conosciuta anche come accessione invertita) è stato elaborato dalla Corte di cassazione con la sentenza resa a sezioni unite 1-164/1983, più volte confermata negli anni successivi, nell'esigenza di temperare da un lato la tutela del privato destinatario di una illegittima compromissione del proprio diritto di proprietà e, dall'altro, l'interesse collettivo a conservare l'opera pubblica o di pubblica utilità realizzata – seppur illegittimamente – dall'amministrazione sul suolo del privato espropriato. In tale pronuncia, la Corte di cassazione individuò la soluzione di bilanciamento nel riconoscimento del diritto di proprietà a titolo originario in capo all'amministrazione, per effetto della trasformazione irreversibile del bene, a fronte della necessaria corresponsione al privato non della mera indennità di espropriazione ma di un pieno risarcimento del danno equivalente almeno al valore reale del bene, da richiedere entro il termine di prescrizione quinquennale dal momento della trasformazione irreversibile del bene.

A fronte del ricordato necessario colle-

gamento del ristoro dovuto al proprietario – in questo caso, a differenza dell'ipotesi precedentemente trattata, destinatario di una procedura espropriativa illegittima – con il valore venale del bene, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 349, ha affermato che il criterio di calcolo dell'indennizzo per occupazione illegittima, previsto dall'articolo 5-bis, comma 7-bis, del Dl 333/1992, contrasta con l'articolo I del primo protocollo Cedu e, conseguentemente, ha annullato la norma per contrasto con l'articolo 117 della Costituzione, non ritenendo tale previsione – per quanto caratterizzata da un campo di applicazione temporalmente limitato – in linea con il principio di integralità della riparazione del danno e con la necessaria corrispondenza di tale riparazione quantomeno con il valore di mercato del bene.

In conclusione, se, come affermato dalla sentenza n. 348, in caso di espropriazione legittima il valore reale del bene deve costituire il necessario parametro di riferimento per l'indennizzo, pur non essendo necessaria una assoluta coincidenza, nell'ipotesi di espropriazione illegittima, avendo il privato diritto non al mero indennizzo ma all'integrale risarcimento del pregiudizio subito, quest'ultimo dovrà necessariamente essere commisurato al valore reale del bene abitato, senza alcuna limitazione di sorta.

Filippo Bucchi