

LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 348/2007

UN COMMENTO FRA STORIA, DIRITTO E PROSPETTIVE

del: 09.11.2007

a cura di: avv. Emanuela Pellicciotti (avvocato esperto in procedure espropriative ed Opere Pubbliche)
Studio legale Delli Santi & Partners

La sentenza della Corte Costituzionale n. 348/2007

Dopo una lunga serie di rinvii e di adombrate censure la Corte Costituzionale ha messo la parola "fine" alla *vexata quaestio* del calcolo dell'indennità di esproprio per le aree edificabili.

Con le sentenze n. 348 e n. 349, entrambe in data 24.10.2007, la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittimo l'art. 5-bis della Legge 359/1992.

Le sentenze accomunano allo stesso destino due fattispecie molto diverse: la n. 348 si riferisce alla quantificazione dell'indennità per esproprio legittimo, mentre la n. 349 è afferente ai criteri di calcolo dell'indennità prevista per la cosiddetta "occupazione acquisitiva", neologismo giuridico creato con l'introduzione dell'art. 43 D.P.R. 327/2001.

Noi ci occuperemo dell'analisi della sentenza n. 348, considerando il suo effetto trainante anche per l'altra fattispecie.

Giunge dunque al termine la lunga parabola discendente del più volte contestato articolo, nato come un Decreto Legge (art. 5-bis, comma 7-bis, del Decreto-Legge 11 luglio 1992, n. 333) ispirato alla razionalizzazione delle risorse pubbliche e divenuto Legge (fu convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359 – comma aggiunto dall'art. 3, comma 65, della legge 23 dicembre 1996, n. 662) – fra molte polemiche – nell'intento di porre una misura urgente di risanamento della finanza pubblica.

L'art. "5 bis"

La laboriosa vita "dell'art. 5 bis" inizia con una prima fase di ossequio, in nome dei principi costituzionali di uguaglianza e di sacrificio della proprietà privata a beneficio del pubblico interesse. L'art. 5 bis venne dapprima letto in parallelo con i criteri automatici di calcolo delle indennità di esproprio per le aree agricole – di cui agli artt. 16 – 20 della Legge 865/1971 – e da più parti fu salutato come utile ed equo parametro di valutazione per la valorizzazione delle indennità spettanti per le aree edificabili.

L'algido meccanismo di valutazione, infatti, consentiva – da un lato - di evitare sopravvalutazioni o disparità di valutazioni delle aree edificabili e – dall'altro - di garantire la rispondenza a quell'esigenza di terzietà e parità di trattamento che a volte sfuggiva nella valutazione degli immobili al valore di mercato, prevista dalle previgenti Legge 2359/1865 e Legge 865/1971.

Ma quali criteri prevede – anzi prevedeva - l'art. 5 bis?

Con la detta norma è stato disposto che l'indennità di espropriazione di aree edificabili doveva essere calcolata con la media del valore venale, moltiplicata con il reddito dominicale del terreno (in pratica pari a zero), con la ulteriore deduzione del 40% ove l'indennità non venisse accettata.

Nei fatti, se il valore venale in comune commercio dell'area edificabile fosse 100 Euro, poiché il reddito dominicale è sempre un valore del tutto trascurabile, la media fra valore venale e reddito dominicale condurrebbe a stimare l'indennità di esproprio in 50 Euro. Qualora il proprietario rifiutasse l'indennità così calcolata, questo valore sarebbe stato abbattuto ulteriormente del 40%, arrivando – così – ad un'indennità di 30 Euro.

La ragione per cui – almeno inizialmente – tale norma fu emanata va rintracciata nella complessa genesi storica del concetto di "valore venale", laddove la penalizzante valutazione prevista dall'art.

5 bis veniva bilanciata dai principi di uguaglianza e di effettiva rinuncia alle plusvalenze a favore dell'interesse pubblico.

E' utile, a questo punto, un breve *excursus* storico.

Breve excursus storico

Le aree edificabili, infatti, avevano assunto il loro valore in forza ed in sintonia con l'espansione urbana della città, tale che la cosiddetta "rendita urbana" ("valore venale") veniva accresciuta non tanto a seguito dell'attività del proprietario, ma in conseguenza dell'autonomo svilupparsi delle città.

Così, un'area un tempo "periferica" e di valore modesto diventa, con il passare del tempo, un'area "semi-periferica", poi "semi-centrale" e quindi "centrale", a seguito dell'aumento della popolazione inurbata, senza che il proprietario effettui particolari attività per conseguire tale incremento di valore; l'incremento, insomma è dovuto a forze estranee alla sfera d'azione del proprietario.

Ne consegue che – nella visione iniziale – il valore venale è considerato alla stregua di una ingiustificata plusvalenza, e pertanto penalizzata nel calcolo dell'indennità di espropriazione.

Tali considerazioni, peraltro, risalgono indietro nel tempo e trovano la loro origine nel commento giurisprudenziale all'art. 18 della Legge 865/1971 (cosiddetta "Legge per la casa"), come modificata dalla Legge 10/1977; in tal caso, il criterio di calcolo ivi previsto – basato sull'applicazione di criteri correttivi rispetto al Valore Agricolo Medio – venne dichiarato illegittimo dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 5 del 30.01.1980.

All'epoca, il vuoto normativo che si era venuto a creare venne colmato con la Legge 385/1980 (cosiddetta "legge tampone"), che riconfermava – seppure in via provvisoria - i criteri dichiarati illegittimi, adottando nel contempo nuovi criteri correttivi, per consentire di arginare le censure di illegittimità.

Nuovamente, la Corte Costituzionale - con la sentenza n. 223 del 19.07.1983 – ribadì l'illegittimità sia delle norme per la determinazione dell'indennità in base al Valore Agricolo Medio, sia del conguaglio previsto dalla "legge tampone".

A fronte di questa ennesima presa di posizione da parte del Giudice di legittimità, il legislatore dovette prendere atto della "rivoluzione copernicana" in corso nell'ambito del diritto delle espropriazioni (*mi sia consentita questa definizione, che assurge la materia a vero e proprio istituto*), con la conseguente necessità di staccarsi dal criterio del Valore Agricolo Medio – pur con i correttivi aggiunti nel tempo -, cercando un nuovo modello di valorizzazione.

Questo è il senso della Circolare operativa del Ministero dell'Interno n. 4124 del 24.03.1984 (confermata da numerose sentenze della Corte di Cassazione), che precisava la portata delle pronunce di incostituzionalità della Legge 865/1971, sottolineando che la non costituzionalità della "legge per la casa" era limitata alle sole aree edificabili.

Il periodo vide un progressivo fiorire di contenziosi inerenti la valutazione delle aree edificabili che – a questo punto – recuperava i criteri dettati dagli artt. 39 (espropriazione totale al "giusto prezzo"), 40 (espropriazione parziale al "valore complementare"), 41 (computo del "vantaggio speciale e immediato" per la proprietà) e 46 (valutazione del danno alla proprietà limitrofa) della Legge 2359/1865, che – di fatto e non più solo per ossequio – tornò ad essere la "Legge fondamentale per le Espropriazioni".

Ne seguì un lungo periodo di incertezza giuridica, connesso alla mancanza di un criterio unanime di valutazione, che mostrava senza troppo pudore le disparità che si ingeneravano nelle diverse Curie a causa della discrezionalità nell'apprezzamento del "valore venale" delle aree.

Tale valore, infatti, fluttuava da città a città - spesso limitrofe – e da zona a zona, sfuggendo anche i tentativi di parametrizzazione mutuati dall'art. 18 della Legge 865/1971.

E questo – con alterne fortune - sino all'emanazione dell'art. 5-bis, comma 7-bis del Decreto-Legge n. 333/1992, poi convertito in Legge (Legge 359/1992).

Ma – dopo una prima fase di verifica – iniziarono le critiche avverso questa norma.

Era il segno di un Paese che si era scoperto negli anni precedenti una potenza industriale - e non più basato su un'economia agricola -, che chiedeva alle sue leggi urbanistiche di regolare lo sviluppo del territorio e delle sue città, sempre più inurbate.

Il diritto delle espropriazioni non aveva “tenuto il passo” di queste profonde modifiche strutturali del Paese ed era ancora legato al concetto di valori agricoli, che portava avanti con ostinazione, circondato dalla diffidenza e dal dissenso del mondo giuridico e sociale.

A questa necessità di rinnovamento sembrò – dapprima – rispondere “l’art. 5 bis”; ma subito dopo la norma cominciò a mostrare il volto di un arido tecnicismo, che non consentiva di stimare il valore degli immobili secondo la realtà di fatto nel quale erano collocati.

La nozione di “area edificabile”

Le aree, per poter essere qualificate come “edificabili” devono presentare due requisiti: “l’edificabilità legale” (dettata dalle norme del Piano Regolatore) e “l’edificabilità effettiva” (verificate le caratteristiche intrinseche ed estrinseche che rendono certa la edificazione, secondo le direttrici di espansione edilizia dei centri edificati legalmente costruiti), restando escluso il *tertium genus* “l’edificabilità di fatto”, come sancito dapprima dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 261 del 23 luglio 1997 e poi dalla Corte Suprema di Cassazione con numerose pronunce.

In una di queste, precisamente nella sentenza della Sez. 1 n. 2929 del 20 marzo 1998, troviamo – *obiter dictum* - un ennesimo tentativo di dare ordine alla materia, cercando criteri omogenei per la valutazione del valore di mercato delle aree edificabili: “...*In tema di determinazione dell’indennità di esproprio, i suoli edificabili, benché suscettibili di utilizzazione diversa da quella strettamente agricola (destinazione a verde pubblico, impiantistica sportiva, parcheggi, ecc.), devono essere valutati secondo parametri omogenei a quelli utilizzati per i terreni agricoli, non potendosi più legittimamente predicare, all’esito dell’intervento della Suprema Corte Costituzionale n. 261 del 1997, la esistenza, nell’ordinamento, di un tertium genus oltre a quello delle aree edificabili e delle aree agricole, alle quali ultime devono, peraltro, ritenersi parificati, sul piano della determinazione indennitaria, tutti i suoli che, presentando caratteristiche o attitudini diverse da quelle agricole, non risultino stricto sensu edificatori*”.

La Corte concludeva la sua analisi, formulando quel confortante parallelismo che ha guidato l’interprete negli anni successivi “...*Per quanto innanzi illustrato, due sono, dunque, le possibili categorie di aree previste dalla norma e legittimate dalla più recente giurisprudenza: quella agricola e quella effettivamente edificabile. Per la prima, l’indennità espropriativa va calcolata seguendo le norme della legge n. 865/1971 e succ. modif. ed integrazioni; per la seconda, seguendo la procedura dettata dal DL n. 333/1992, convertito nella legge n. 359/1992 (art. 5/bis)*...”

È da rilevare che - con le sentenze della Corte Costituzionale n. 283/1993 e n. 443/1993 - è stato ritenuto legittimo il criterio di calcolo dell’indennità di espropriazione dettato dall’art. 5 bis, ad eccezione delle procedure contenziose in corso alla data di entrata in vigore della legge n. 359/1992 (8 agosto 1992), alle quali la Corte riteneva non applicabile l’abbattimento del 40%.

Il Testo Unico

Le previsioni dell’art. 5 bis furono poi riprese – senza sostanziali modifiche - dagli artt. 37 (commi 1 e 2) e ss. del D.P.R. 327/2001, recante il “Testo Unico per le espropriazioni”.

L’occasione di rinnovamento legislativo sembrava essere propizia per un “ripensamento” della disciplina dell’art. 5 bis, ma gli interpreti ritrovarono gli stessi criteri negli artt. 37 (commi 1 e 2) e ss. del Testo Unico, nonostante la necessità di una riformulazione in chiave più moderna fosse stata avvertita anche dal Consiglio di Stato, nell’ambito del parere di accompagnamento della norma.

Pertanto, nonostante i plurimi attacchi sia da parte della giurisprudenza comunitaria, sia da parte della dottrina e giurisprudenza nazionali, i principi dell'art. 5 bis sono stati confermati nella nuova normativa, recepiti negli artt. 37 (commi 1 e 2) e seguenti.

Ma le censure ed i dissensi sono proseguiti, anche sulla scorta delle sentenze della C.E.D.U., dove l'Italia è stata più volte condannata per il mancato adeguamento alle norme della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo, dividendo gli strali della Corte con la Turchia.

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo

L'attenzione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo verso i criteri dettati dall'art. 5 bis appare alla pubblica ribalta con le sentenze del 29 luglio 2004 e del 29 marzo 2006 (quest'ultima emessa dalla *Grande Chambre*, in sede di impugnazione della prima sentenza da parte dello Stato italiano), entrambe emesse nella causa Scordino contro Italia, con le quali lo Stato italiano è stato condannato per violazione delle norme della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo (in prosieguo anche C.E.D.U.), firmata a Roma il 4.11.1950 e ratificata e resa esecutiva con la Legge n. 848/1955.

Nella pronunzia del 2004, la Corte europea ha censurato l'applicazione, operata dai giudici nazionali, dell'art. 5-bis ai giudizi in corso, stigmatizzando la portata retroattiva della norma in parola, come tale lesiva della certezza e della trasparenza nella sistemazione normativa degli istituti ablatori, oltre che del diritto della persona al rispetto dei propri beni.

L'adagio non è nuovo agli attenti lettori di questa esposizione: le medesime motivazioni sono state espresse dalle citate sentenze della Corte Costituzionale n. 283/1993 e n. 443/1993.

Ciò che di innovativo è contenuto nella "prima sentenza Scordino" è il seguito della motivazione, che sembrava riprendere e fare proprie le doglianze espresse dalla dottrina e da parte della giurisprudenza formatasi sull'art. 5 bis.

Infatti, l'applicazione del contestato criterio ai giudizi in corso – secondo la C.E.D.U. - ha violato l'affidamento dei soggetti espropriati, i quali avevano agito in giudizio per essere indennizzati secondo il criterio del valore venale dei beni, previsto dall'art. 39 della legge 25 giugno 1865, n. 2359 (Espropriazioni per pubblica utilità), ripristinato a seguito della dichiarazione di incostituzionalità delle norme che commisuravano in generale l'indennizzo al valore agricolo dei terreni (sentenze n. 5/1980 e n. 223/1983).

Il tema del valore venale per la commisurazione dell'indennità di esproprio diviene centrale nella "seconda sentenza Scordino".

Con la sentenza del 2006, infatti, la Corte di Strasburgo ha rilevato la strutturale violazione - da parte del legislatore italiano - dell'art. 6 C.E.D.U. e dell'art. 1 del Protocollo della Convenzione europea, osservando che la quantificazione dell'indennità prevista dall'art. 5 bis – slegata rispetto al valore di mercato dell'immobile - determinava una sistematica violazione della Convenzione stessa. La Corte di Strasburgo, pertanto richiamava lo Stato italiano all'obbligo di adeguare la propria legislazione in modo da eliminare tale violazione, come previsto dall'art. 46 della Convenzione stessa.

La stessa C.E.D.U., con diverse pronunce ha ulteriormente chiarito i profili di contrasto tra l'art. 5 bis e l'art. 1 del primo Protocollo addizionale alla Convenzione, per le indennità di esproprio riferite sia alle procedure lecite, sia alle cosiddette "occupazioni usurpative": in tal senso si possono citare – *ex multis* - le sentenze 30.10.2003 Belvedere Alberghiera c. Italia, 30.10.2003 Carbonara e Ventura c. Italia, 20.12.2003 Colacrai c. Italia, 15.07.2005 Carletta c. Italia, 12.01.2006, Sciarrotta c. Italia, 23.02.2006 Immobiliare Cerro c. Italia.

La questione indennitaria, andava così rivista alla luce degli artt. 111 e 117 della Costituzione, laddove la C.E.D.U. aveva evidenziato il sopravvenuto contrasto dell'art. 5 bis sia con il "principio del giusto processo", sia con l'obbligo di rispetto – per lo Stato italiano - dei trattati internazionali.

Le Corti nazionali e le difficoltà applicative.

Intanto, in Italia la norma in esame è stata più volte sottoposta al vaglio della Corte Costituzionale. La Corte Costituzionale – con le sentenze nn 283, 414 e 442 tutte dell’anno 1993 - ha affrontato dapprima il tema della illegittimità della norma in rapporto all’art. 42, comma 3 della Costituzione, ritenendola tuttavia legittima in considerazione del fatto che il criterio indennitario dettato dall’art. 5 bis assicurava un ristoro «non irrisorio» all’espropriato, rispettando – così – le esigenze di “funzione sociale” della proprietà.

La Corte Suprema di Cassazione – sulla scia della giurisprudenza comunitaria - si è fatta portatrice di questa necessità di adeguamento alle norme internazionali – ed alle disposizioni delle sentenze di condanna della C.E.D.U., che sempre più numerose si abbattevano sul nostro Paese -.

Così, con una serie di ordinanze di remissione – capeggiate dalle Ordinanze SS. UU. n. 12810/2006 e n. 11887/2006 e seguite da numerose ed omologhe sentenze delle singole Sezioni -, sottoponeva nuovamente al vaglio della Corte Costituzionale il tema della quantificazione delle indennità di esproprio per le aree edificabili, approfittando dell’occasione per fare un lungo *révisement* della propria giurisprudenza.

Infatti, con la precedente sentenza SS.UU. 6853/03 – ed altre omologhe delle singole Sezioni, la medesima Suprema Corte aveva ritenuto conforme al diritto sovranazionale la disciplina della liquidazione dell’indennità di cui all’art. 5 bis della Legge 359/92; tale convinzione, tuttavia non ha retto alla contraria voce della Corte di Strasburgo ed alla giurisprudenza formatasi sulla scia delle “sentenze Scordino”.

La stessa Corte Suprema di Cassazione – con le citate ordinanze di remissione - evidenziava che il riconoscimento del carattere precettivo dei diritti tutelati dagli Accordi internazionali non avrebbe comunque rilevato ai fini dell’abrogazione delle norme di diritto interno contrastanti con gli Accordi stessi, almeno sino a quando il legislatore interno non avesse esplicitato i rimedi a garanzia di detti diritti (cfr. n. 254/1999).

Tuttavia, i diritti tutelati dalla Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo sono garantiti dal diritto interno sin dal momento della ratifica della Convenzione stessa, con la conseguenza che al Giudice nazionale spetta il compito di tutelarli ogni volta che essi vengano lesi da modifiche delle norme interne.

La Suprema Corte osservava, altresì, che - se anche il Giudice italiano avesse disapplicato l’art. 5 bis -, non avrebbe comunque potuto imporre come giusto indennizzo quello corrispondente al valore venale del bene espropriato, e questo perché - mentre in sede sopranazionale tale criterio è stato più volte considerato «l’unico di regola applicabile» -, nell’ambito interno la Corte Costituzionale ha ritenuto che la nozione di «serio ristoro» sia compatibile con una riduzione del prezzo pieno del bene espropriato, come sacrificio individuale dovuto alla pubblica utilità.

Risulterebbe limitato, pertanto, il potere di disapplicazione in capo ai singoli Giudici.

Sotto l’aspetto normofilattico, una modifica legislativa coerente con la Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo, nel senso di dettare un criterio indennitario coerente con il valore di mercato, porrebbe anche l’esigenza di assicurare una adeguata - quanto difficile (anche a fronte della disomogeneità delle valutazioni del parametro “valore di mercato”) - copertura finanziaria, ex art. 81 della Costituzione.

Si rileva, peraltro, che con la Legge 12/2006 (Disposizioni in materia di esecuzione delle pronunce della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo) sono stati individuati il Governo ed il Parlamento quali organi destinatari delle sentenze trasmesse dalla Corte europea, in quanto unici legittimati a dare esecuzione agli obblighi che da esse discendono.

La possibilità che l’applicazione della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo possa non essere uniforme fra i vari Stati aderenti è prevista dall’art. 56 della Convenzione stessa, la quale subordina alle «necessità locali» l’adeguamento all’Accordo internazionale.

Nel nostro Paese, in particolare, la Corte di Cassazione non ha ritenuto assimilabili le norme della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo ai Regolamenti comunitari, ai fini di applicazione

immediata nell'ordinamento interno (cfr. Cass. n. 10542/2002). In tal senso è stato comunemente interpretato l'art. 6 par. 2 del Trattato di Maastricht, laddove prevede «il rispetto dei diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea ... e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario».

In tema di incidenza delle norme convenzionali sovranazionali sulla legislazione statale e regionale, la Corte Costituzionale - a seguito della novella degli artt. 111 e 117 della Costituzione - si sarebbe orientata «a dare rilievo indiretto alle norme convenzionali, come fonti di obblighi cui l'Italia è da tali norme vincolata».

Con riferimento al diritto interno, tuttavia, la stessa Corte (sentenza n. 425/2004) riconosce che i due rinnovati articoli della Carta Costituzionale vanno ad incidere non solo sulle norme future, ma anche su quelle precedenti, che sarebbero illegittime se in contrasto con esse.

Il Giudizio innanzi alla Corte Costituzionale e la sentenza 348/2007

In questo quadro giuridico, la Corte Suprema di Cassazione ha rimesso al vaglio della Corte Costituzionale l'art. 5 bis, assumendo come rilevanti e fondate le censure di costituzionalità formulate dalle parti interessate.

La Corte di Cassazione, in particolare, ha ritenuto rilevanti le eccezioni di costituzionalità, ove si riteneva la detta norma contraria all'art. 111 primo e secondo comma della Costituzione, anche alla luce dell'art. 6 C.E.D.U. (nella parte in cui, disponendo l'applicabilità ai giudizi in corso delle regole di determinazione dell'indennità di espropriazione in esso contenute, viola i principi del giusto processo, in particolare le condizioni di parità delle parti davanti al giudice), nonché all'art. 117 primo comma della Costituzione, in rapporto alle norme della Convenzione europea, come interpretate dalla Corte di Strasburgo.

Come noto, la Corte Costituzionale ha accolto le motivazioni sulle adombrate censure di illegittimità, con le sentenze nn. 348 e 349 del 24.10.2007, dichiarando - da ultimo - anticostituzionale il citato art. 5-bis commi 1 e 2, 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, in via consequenziale - ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953 n. 87 - l'art. 37 commi 1 e 2, del D.P.R. 8 giugno 2001 n. 327 (Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità).

La Corte di Cassazione, *in primis*, richiama il principio della soggezione dei giudici alla legge, di cui all'art. 101 della Costituzione, che impedirebbe di ritenere sussistente in capo ai Giudici un potere (o un obbligo) di disapplicazione della normativa interna; ciò, infatti, significherebbe attribuire al potere giudiziario una funzione propria del potere legislativo, in contrasto i principi costituzionali (art. 136 della Costituzione).

Assume, inoltre, Corte remittente che la violazione della regola di conformazione agli Accordi internazionali si traduce in un vizio di violazione di legge, nonostante alcune tesi contrarie - della stessa Corte di Cassazione - tendenti ad attenuare l'efficacia vincolante delle pronunce della Corte europea dei Diritti dell'Uomo (Cassazione, sentenze nn. 8600/2005 e 18249/2005).

Rileva, infine, la Corte di Cassazione che in caso di disapplicazione dell'art. 5-bis si porrebbe il problema della sostituzione del criterio ivi indicato, non potendosi mutuare *ipso facto* - per le già esposte considerazioni - quello previsto dalla normativa previgente, ovvero un criterio rimesso all'apprezzamento del Giudice.

Al riguardo, la Suprema Corte il giudice a quo esprime perplessità circa l'incidenza, in ipotesi di disapplicazione dell'art. 5-bis, della norma suppletiva costituita dall'art. 39 della Legge n. 2359/1865, che fa riferimento al valore venale dei beni e che è richiamata dalla sentenza Scordino come criterio sul quale poggiava l'affidamento delle parti ricorrenti al momento dell'instaurazione del giudizio. Detta norma, infatti, non costituisce «regola tendenziale dell'ordinamento», in quanto non essenziale per la funzione sociale riconosciuta alla proprietà dalla Costituzione, come

costantemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 61/1957, n. 231/1984, n. 173/1991, n. 138/1993, n. 283/1993), mentre l'art. 5-bis è stato ritenuto conforme alla Costituzione.

Pertanto, in caso di disapplicazione della norma censurata, il Giudice sarebbe chiamato ad individuare un criterio di determinazione dell'indennizzo che - pur non essendo coincidente con il valore di mercato dei beni espropriati - sia comunque idoneo ad assicurare una maggiore aderenza ai principi enunciati dalla C.E.D.U. rispetto all'obsoleto criterio contenuto nell'art. 5-bis; tuttavia, in tal modo il Giudice si troverebbe ad adottare un criterio nuovo e discrezionale, di competenza del legislatore, anche ai fini del reperimento dei mezzi finanziari per farvi fronte.

Dunque, l'«inidoneità» del criterio contenuto nell'art. 5-bis ad indennizzare i proprietari per l'esproprio delle aree edificabili, sancita dalla Corte europea dei Diritti dell'Uomo, unitamente alla conferma di tale disciplina, riproposta all'art. 37 (commi 1 e 2) del D.P.R. n. 327, secondo la Suprema Corte renderebbe ormai indifferibile una nuova disamina da parte del Giudice di legittimità.

Tale assunto viene indirettamente confermato dalle esposte considerazioni secondo le quali viene preclusa al Giudice di merito la strada della disapplicazione della norma censurata.

Il primo motivo di contrasto dell'art. 5 bis rispetto ai parametri costituzionali é quello della contrarietà all'art. 111 della Costituzione (come modificato dalla Legge costituzionale n. 2/1999 (Inserimento dei principi del giusto processo nell'art. 111 della Costituzione)).

La Corte remittente nota – dapprima – che sotto tale aspetto la norma non è mai stata esaminata dal Giudice di legittimità.

Nel merito, seppure l'originario intento di inserire l'art. 6 della Convenzione tra le norme costituzionalmente tutelate non sia stato pienamente accolto, tuttavia secondo la Corte di Cassazione la nuova interpretazione delle norme costituzionali non dovrebbe prescindere dai suggerimenti dettati dalla giurisprudenza della Corte europea. Pertanto, nel ricercare il significato precettivo del riformulato art. 111 della Costituzione si dovrebbe fare ricorso all'interpretazione resa dalla Corte di Strasburgo della corrispondente norma comunitaria, contenuta nell'art. 6 della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo; peraltro questo era il senso delle “sentenze Scordino”, nelle quali si precisava che il principio della parità delle parti dinanzi al Giudice implica l'impossibilità per il potere legislativo di intromettersi nell'amministrazione della giustizia, allo scopo di influire sulla risoluzione della singola causa o di una circoscritta e determinata categoria di controversie (nel caso di specie, infatti, il legislatore aveva introdotto il criterio dell'art. 5 bis nel bel mezzo di un procedimento incardinato per consentire che all'espropriato venisse riconosciuto il diritto ad ottenere il valore venale del bene).

Seguendo tale affermazione, la Corte di Cassazione ha evidenziato l'ulteriore profilo di contrasto dell'art. 5 bis con l'art. 111, primo e secondo comma della Costituzione, anche alla luce dell'art. 6 della Convenzione, laddove la norma impugnata prevede la sua applicazione anche ai giudizi in corso, violando così i principi del giusto processo e le condizioni di parità delle parti davanti al giudice.

Sotto altro aspetto, la Corte rimettente assume che l'art. 5-bis si ponga in contrasto anche con l'art. 117 primo comma della Costituzione, alla luce delle norme della Convenzione europea, come interpretate dalla Corte di Strasburgo.

Infatti la nuova formulazione della norma costituzionale, introdotta dalla legge di riforma del titolo V, avrebbe colmato una lacuna ordinamentale, per cui la norma in esame sarebbe diventata la *sedes materiae* ispiratrice di tutta la funzione legislativa, anche di quella contemplata dal secondo comma, riguardante le competenze esclusive dello Stato, cui è riconducibile la normativa in tema di indennità di espropriazione».

Dunque - secondo la Cassazione - l'art. 6 della Convenzione europea e l'art. 1 del primo Protocollo diverrebbero “*attraverso l'autorevole interpretazione che ne ha reso la Corte di Strasburgo, norme interposte nel giudizio di costituzionalità. In particolare, la sopravvenuta incompatibilità dell'art. 5-bis con le norme C.E.D.U. e quindi con l'art. 117, primo comma, Cost., riguarderebbe i profili*

evidenziati dalla Corte europea, ovvero la «contrarietà ai principi del giusto processo» e l'«incongruità della misura indennitaria, nel rispetto che è dovuto al diritto di proprietà...».

Tuttavia, la Corte Costituzionale non ha accolto questo profilo di censura, chiarendo – come già aveva fatto in passato – che mentre le norme comunitarie debbono avere piena efficacia obbligatoria e diretta applicazione in tutti gli Stati membri (cioè senza la necessità di leggi di ricezione e adattamento), come previsto dall'art. 11 della Costituzione, - tuttavia il detto riferimento non riguarda le norme C.E.D.U.

La distinzione tra le norme C.E.D.U. e quelle comunitarie è stata ribadita nella sentenza in commento, nel senso che le prime – come evidenziato dalla giurisprudenza - pur rivestendo grande rilevanza, sono norme internazionali pattizie che vincolano lo Stato ma non producono effetti diretti nell'ordinamento interno; pertanto non sono tali da consentire ai giudici nazionali di darvi applicazione nelle controversie ad essi sottoposte, non applicando nello stesso tempo le norme interne in eventuale contrasto.

La Corte di legittimità esprime così il suo pensiero “...*Con l'adesione ai Trattati comunitari, l'Italia è entrata a far parte di un "ordinamento" più ampio, di natura sopranazionale, cedendo parte della sua sovranità, anche in riferimento al potere legislativo, nelle materie oggetto dei Trattati medesimi, con il solo limite dell'intangibilità dei principi e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione.*

La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, invece, non crea un ordinamento giuridico sopranazionale e non produce quindi norme direttamente applicabili negli Stati contraenti. Essa è configurabile come un trattato internazionale multilaterale da cui derivano "obblighi" per gli Stati contraenti, ma non l'incorporazione dell'ordinamento giuridico italiano...”

L'art. 117, primo comma, Cost., nel testo introdotto nel 2001 con la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, ha confermato l'orientamento giurisprudenziale della Corte Costituzionale: distingue infatti, in modo significativo, i vincoli derivanti dall'«ordinamento comunitario» da quelli riconducibili agli «obblighi internazionali».

Ed è proprio in relazione all'art. 117 primo comma della Costituzione, nel testo introdotto dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) che la Corte Costituzionale ha ritenuto fondata la censura di legittimità costituzionale dell'art. 5 bis, sollevata dall'ordinanza di rimessione.

Il tema dell'adombrata censura si incentrava sul presunto contrasto tra l'art. 5 bis e l'art. 1 del primo Protocollo della CEDU, quale interpretato dalla Corte europea per i diritti dell'uomo, in quanto i criteri di calcolo per determinare l'indennizzo dovuto ai proprietari di aree edificabili espropriate per motivi di pubblico interesse condurrebbero alla corresponsione di somme non congruamente proporzionate al valore dei beni espropriati.

Questo aspetto dell'art. 5 bis era già stato oggetto di valutazione da parte della Corte Costituzionale, con la sentenza 283/1993, con la quale era stata respinta la questione di legittimità costituzionale, allora proposta in relazione agli artt. 3, 24, 42, 53, 71, 72, 113 e 117 della Costituzione.

La Cassazione – sul punto - non chiede di modificare tale orientamento, ma mette in rilievo che il testo riformato dell'art. 117 primo comma della Costituzione renderebbe necessaria una nuova valutazione della norma censurata in relazione a questo parametro, non esistente nel periodo in cui la pregressa giurisprudenza costituzionale si è formata.

La stessa Corte Costituzionale, infatti, aveva stabilito che “...*l'indennizzo assicurato all'espropriato dall'art. 42 comma terzo Cost., se non deve costituire una integrale riparazione della 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...”* Il principio del serio ristoro veniva violato,

secondo tale pronuncia, quando, “...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...”

Tuttavia, nella stessa sentenza n. 283/1993, pur confermando il principio del “serio ristoro” precisava - *obiter dictum* - che “...da una parte, l'art. 42 Cost. non garantisce all'espropriato il diritto ad un'indennità esattamente commisurata al valore venale del bene e, dall'altra, l'indennità stessa non può essere (in negativo) meramente simbolica od irrisoria, ma deve essere (in positivo) congrua, seria, adeguata...” “.....” “Posto che, in conformità all'ormai consolidato orientamento giurisprudenziale, deve essere esclusa una valutazione del tutto astratta in quanto sganciata dalle caratteristiche essenziali del bene abitato, questa Corte ha ritenuto ammissibili criteri «mediati», lasciando alla discrezionalità del legislatore l'individuazione dei parametri concorrenti con quello del valore venale...” “Come emerge chiaramente dalla citata pronuncia, questa Corte, accanto al criterio del serio ristoro - che esclude la pura e semplice identificazione dell'indennità espropriativa con il valore venale del bene - ha pure riconosciuto la relatività sincronica e diacronica dei criteri di determinazione adottabili dal legislatore. In altri termini, l'adeguatezza dei criteri di calcolo deve essere valutata nel contesto storico, istituzionale e giuridico esistente al momento del giudizio. Né il criterio del valore venale, né alcuno dei criteri «mediati» prescelti dal legislatore possono avere i caratteri dell'assolutezza e della definitività. La loro collocazione nel sistema e la loro compatibilità con i parametri costituzionali subiscono variazioni legate al decorso del tempo o al mutamento del contesto istituzionale e normativo, che non possono restare senza conseguenze nello scrutinio di costituzionalità della norma che li contiene...” “...concludendo: anche un contesto complessivo che risulti caratterizzato da una sfavorevole congiuntura economica - che il legislatore mira a contrastare con un'ampia manovra economico-finanziaria - può conferire un diverso peso ai confliggenti interessi oggetto del bilanciamento legislativo. Questa essenziale relatività dei valori in giuoco impone una verifica settoriale e legata al contesto di riferimento nel momento in cui si pone il raffronto tra il risultato del bilanciamento operato dal legislatore con la scelta di un determinato criterio “mediato” ed il canone di adeguatezza dell'indennità ex art. 42, comma 3, della Costituzione”.

Da questo inciso della Corte Costituzionale prende le mosse per motivare sul punto l'ordinanza di rimessione, ponendo in evidenza il concetto di relatività - nel tempo e secondo le esigenze socio-finanziarie del Paese - del punto di equilibrio tra l'interesse dell'Autorità espropriante e quello dell'espropriato per invitare la Corte Costituzionale ad un nuovo approfondimento sull'incidenza del mutato quadro normativo con la tutela del diritto di proprietà e sul legame tra l'attuale situazione storica (economica e finanziaria) e quella esistente al momento della sentenza n. 283/1993 (che aveva giustificato la legittimità costituzionale dell'art. 5 bis).

Su tale impostazione della tematica, la Corte Costituzionale ha dapprima riconsiderato la posizione e il ruolo delle norme della C.E.D.U., allo scopo di verificare, alla luce della nuova disposizione costituzionale, la loro incidenza sull'ordinamento giuridico italiano.

L'art. 117 primo comma della Costituzione condiziona l'esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni al rispetto degli obblighi internazionali, tra i quali indubbiamente rientrano quelli derivanti dalla Convenzione Europea per i Diritti dell'Uomo.

Prima della modifica costituzionale, l'inserimento delle norme internazionali pattizie nel sistema delle fonti del diritto italiano era affidato alla legge di recepimento, con rango di legge ordinaria.

Da questa collocazione nell'ambito della gerarchia delle fonti discendeva che tali leggi non potevano essere assunte quali parametri del giudizio di legittimità costituzionale.

Rimanevano notevoli margini di incertezza, dovuti alla difficile individuazione del rango delle norme C.E.D.U. che - tutelando i diritti fondamentali - di fatto erano viste quali norme “integrative ed attuative” della Costituzione italiana; per tali motivi, alcuni Giudici di merito erano giunti a disapplicare le norme ordinarie contrarie ai principi della C.E.D.U., quali interpretate dalla Corte di Strasburgo.

“.....S'è fatta strada in talune pronunce dei giudici di merito, l'idea che la specifica antinomia possa essere eliminata con i normali criteri di composizione in sistema delle fonti del diritto. In altre parole, si è creduto di poter trarre da un asserito carattere sovraordinato della fonte CEDU la conseguenza che la norma interna successiva, modificativa o abrogativa di una norma prodotta da tale fonte, fosse inefficace, per la maggior forza passiva della stessa fonte CEDU, e che tale inefficacia potesse essere la base giustificativa della sua non applicazione da parte del Giudice comune....”

Oggi – secondo l'interpretazione della Corte Costituzionale nella sentenza in commento -, il nuovo testo dell'art. 117 primo comma se - da una parte - rende inconfutabile la maggior forza di resistenza delle norme C.E.D.U. rispetto a leggi ordinarie successive - dall'altra - attrae le stesse nella sfera di competenza della Corte, *“...poiché gli eventuali contrasti non generano problemi di successione delle leggi nel tempo o valutazioni sulla rispettiva collocazione gerarchica delle norme in contrasto, ma questioni di legittimità costituzionale. Il giudice comune non ha, dunque, il potere di disapplicare la norma legislativa ordinaria ritenuta in contrasto con una norma CEDU, poiché l'asserita incompatibilità tra le due si presenta come una questione di legittimità costituzionale, per eventuale violazione dell'art. 117 primo comma, di esclusiva competenza del giudice delle leggi....”*

Né è possibile argomentare un adattamento automatico alle norme C.E.D.U. da parte del diritto italiano – ex art. 10 della Costituzione – in quanto detto effetto non riguarda le norme pattizie (ex plurimis, sentenza n. 15/1996).

La struttura dell'art. 117 primo comma - rispetto alla quale è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale – è quella di una norma “quadro” che diventa operativa solo in correlazione con altre norme di rango sub-costituzionale; esse hanno il compito di dare un contenuto concreto all'altrimenti vuoto parametro, che si limita ad enunciare in via generale una qualità che le leggi in esso richiamate devono possedere.

Le norme necessarie a tale scopo sono inserite nella gerarchia delle fonti in un rango subordinato alla Costituzione, ma superiore alla legge ordinaria e sono tali da poter definire - concretamente e legittimamente – quali siano gli "obblighi internazionali" che vincolano la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni.

Nel caso di specie, tali “obblighi internazionali sono stati ritenuti anche le norme della C.E.D.U.

Infatti – prosegue la Corte Costituzionale -, la C.E.D.U., rispetto agli altri trattati internazionali, si caratterizza per aver affidato ad un organo giurisdizionale – la Corte Europea per i Diritti dell'Uomo la funzione di fornire l'interpretazione autentica della Convenzione stessa.

Ne deriva che tra gli obblighi internazionali assunti dall'Italia con la sottoscrizione e la ratifica della C.E.D.U. vi è anche quello di adeguare la propria legislazione alle norme di tale Convenzione, nel significato ad esse attribuito dalla Corte (art. 32 paragrafo 1 C.E.D.U.); in tal modo, non si viene a creare una sovrapposizione della competenza giurisdizionale della Corte Europea a quella dei Giudici italiani, ma dell'esplicitazione di una funzione interpretativa che gli Stati contraenti hanno riconosciuto alla medesima Corte Europea, anche al fine di precisare i loro obblighi internazionali nascenti dalla firma della Convenzione.

Proprio perché si tratta di norme che integrano il parametro costituzionale è necessario valutare se esse siano conformi alla Costituzione, valutando ogni possibile profilo di contrasto.

“...In occasione di ogni questione nascente da pretesi contrasti tra norme interposte e norme legislative interne, occorre verificare congiuntamente la conformità a Costituzione di entrambe e precisamente la compatibilità della norma interposta con la Costituzione e la legittimità della norma censurata rispetto alla stessa norma interposta....”

Nell'ipotesi in cui una norma interposta risulti in contrasto con una norma costituzionale, essa deve essere dichiarata incostituzionale ed espunta dall'ordinamento giuridico italiano.

Poiché le norme della Convenzione Europea - nell'interpretazione data dalla Corte di Strasburgo – risultano in contrasto con l'art. 5 bis, la Corte Costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi sul

tema – ispirandosi al ragionevole bilanciamento tra il vincolo derivante dagli obblighi internazionali, quale imposto dall'art. 117 primo comma e la tutela degli interessi costituzionalmente protetti contenuta in altri articoli della Costituzione -.

La Corte Costituzionale, pertanto, ha vagliato la questione verificando: a) se effettivamente vi sia contrasto non risolvibile in via interpretativa tra la norma censurata e le norme della C.E.D.U., come interpretate dalla Corte Europea ed assunte come fonti integratrici del parametro di costituzionalità di cui all'art. 117 primo comma; e b) se le norme della C.E.D.U. invocate come integrazione del parametro, nell'interpretazione ad esse data dalla medesima Corte, siano compatibili con l'ordinamento costituzionale italiano.

Abbiamo già visto come la Corte di Cassazione – nell'ambito dell'ordinanza di remissione – sottolinei proprio la relatività delle valutazioni già effettuate nel merito dell'art. 5 bis dalla Corte Costituzionale, evidenziando come essa stessa richieda di verificare nel tempo la validità della norma – alla luce delle mutate esigenze sociali e finanziarie dello Stato.

La Corte di Strasburgo, con la “seconda sentenza Scordino” del 29.03.2006, ha fissato alcuni principi interpretativi: “... a) un atto della autorità pubblica, che incide sul diritto di proprietà, deve realizzare un giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali degli individui (punto 93); b) nel controllare il rispetto di questo equilibrio, la Corte riconosce allo Stato «un ampio margine di apprezzamento», tanto per scegliere le modalità di attuazione, quanto per giudicare se le loro conseguenze trovano legittimazione, nell'interesse generale, dalla necessità di raggiungere l'obiettivo della legge che sta alla base dell'espropriazione (punto 94); c) l'indennizzo non è legittimo, se non consiste in una somma che si ponga «in rapporto ragionevole con il valore del bene»; se da una parte la mancanza totale di indennizzo è giustificabile solo in circostanze eccezionali, dall'altra non è sempre garantita dalla CEDU una riparazione integrale (punto 95); d) in caso di «espropriazione isolata», pur se a fini di pubblica utilità, solo una riparazione integrale può essere considerata in rapporto ragionevole con il valore del bene (punto 96); e) «obiettivi legittimi di utilità pubblica, come quelli perseguiti da misure di riforma economica o di giustizia sociale possono giustificare un indennizzo inferiore al valore di mercato effettivo» (punto 97)...”.

Poiché i criteri di calcolo dell'indennità di espropriazione previsti dalla legge italiana porterebbero alla corresponsione di una somma ampiamente inferiore al valore di mercato, la Corte Europea ha dichiarato che l'Italia ha il dovere di porre fine ad una violazione sistematica e strutturale dell'art. 1 del primo Protocollo della Convenzione, anche per evitare una sistematica serie di condanne.

Ebbene, alla luce della funzione sopra rilevata delle sentenze della Corte di Strasburgo, anche alla luce della propria pregressa giurisprudenza - nel senso evidenziato dalla Cassazione - la Corte di legittimità ha rilevato che vi è effettivamente incompatibilità fra la norma censurata e l'interpretazione della Convenzione Europea fornita dalla Corte di Strasburgo.

In realtà, la pregressa giurisprudenza costituzionale formatasi sui criteri contenuti nell'art. 5 bis della Legge n. 359/1992 aveva ben posto in rilievo il carattere transitorio di tale disciplina, giustificata dalla grave congiuntura economica che il Paese stava attraversando ed aveva precisato che la valutazione sull'adeguatezza dell'indennità deve essere condotta in termini relativi, avendo riguardo al quadro storico-economico ed al contesto istituzionale.

Ora la Corte Costituzionale – da un lato - riconosce che il legislatore italiano non ha affrontato la questione della revisione della norma alla luce delle mutate esigenze economico-sociali: infatti i criteri dell'art. 5 bis sono stati trasferiti pedissequamente nell'art. 37 (commi 1 e 2) del Testo Unico Espropri D.P.R. n. 327/2001.

Da un altro punto di vista, sottolinea che le ragioni di eccezionalità della norma dovute alla «sfavorevole congiuntura economica» – che avevano indotto la stessa Corte a ritenere la norma non incompatibile con la Costituzione - se troppo prolungate nel tempo, perdono tale eccezionale natura e giustificazione.

“...Se problemi rilevanti di equilibrio della finanza pubblica permangono anche al giorno d'oggi - e non si prevede che potranno essere definitivamente risolti nel breve periodo - essi non hanno il

carattere straordinario ed acuto della situazione dei conti pubblici verificatasi nel 1992, che indusse Parlamento e Governo ad adottare misure di salvataggio drastiche e successivamente non replicate...”.

In particolare, appare drasticamente non giustificabile il criterio dell’abbattimento del 40 per cento, mentre una – pur residuale – ragionevolezza conserva il riferimento al reddito dominicale: e tanto basterebbe – secondo la Corte Costituzionale – per concludere che *“...la norma censurata - la quale prevede un'indennità oscillante, nella pratica, tra il 50 ed il 30 per cento del valore di mercato del bene - non supera il controllo di costituzionalità in rapporto al «ragionevole legame» con il valore venale, prescritto dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo e coerente, del resto, con il «serio ristoro» richiesto dalla giurisprudenza consolidata di questa Corte. La suddetta indennità 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 - come rileva il rimettente - si attesta su valori di circa il 20 per cento. Il legittimo sacrificio che può essere imposto in nome dell'interesse pubblico non può giungere sino alla pratica vanificazione dell'oggetto del diritto di proprietà.....”*

gli sviluppi e le prospettive

A questo punto, dopo aver decretato l’incostituzionalità dell’art. 5 bis, la Corte Costituzionale - ai sensi dell’art. 27 della legge n. 87 del 1953 – ha altresì dichiarato l’incostituzionalità dell’analogo art. 37 commi 1 e 2 del D.P.R. n. 327 del 2001, espungendo entrambe le norme dall’ordinamento italiano.

Di fatto – dal 24.10.2007 – l’ordinamento italiano presenta un incolmabile vuoto normativo, essendo privo di norme in materia.

Si rammenta – infatti – a tutto beneficio di chi postula la reviviscenza del criterio di cui alla Legge 2359/1865 che tale legge è stata espressamente abrogata per effetto dell’art. 58 del D.P.R. 327/2001.

Peraltro, lo stesso art. 58 del Testo Unico Espropri ha provveduto a fare “*tabula rasa*” di tutte le norme previgenti – in materia indennitaria – , che pertanto sono ora inutilizzabili.

In tal modo, viene preclusa anche l’operatività degli organi amministrativi (Commissione Provinciale Espropri) e giudiziari incaricati di effettuare la valutazione dell’indennità definitiva.

La stessa Corte Costituzionale, concludendo il proprio giudizio, evidenzia *“... Non emergono profili di incompatibilità tra l'art. 1 del primo Protocollo della C.E.D.U., quale interpretato dalla Corte di Strasburgo, e l'ordinamento costituzionale italiano, con particolare riferimento all'art. 42 della Costituzione.*

Si deve tuttavia riaffermare che il legislatore non ha il dovere di commisurare integralmente l'indennità di espropriazione al valore di mercato del bene ablato. L'art. 42 Cost. prescrive alla legge di riconoscere e garantire il diritto di proprietà, ma ne mette in risalto la «funzione sociale». Quest'ultima deve essere posta dal legislatore e dagli interpreti in stretta relazione all'art. 2 della Costituzione, che richiede a tutti i cittadini l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale.

Livelli troppo elevati di spesa per l'espropriazione di aree edificabili destinate ad essere utilizzate per fini di pubblico interesse potrebbero pregiudicare la tutela effettiva di diritti fondamentali previsti dalla Costituzione (salute, istruzione, casa, tra gli altri) e potrebbero essere di freno eccessivo alla realizzazione delle infrastrutture necessarie per un più efficiente esercizio dell'iniziativa economica privata.

Valuterà il legislatore se l'equilibrio tra l'interesse individuale dei proprietari e la funzione sociale della proprietà debba essere fisso e uniforme, oppure, in conformità all'orientamento della Corte europea, debba essere realizzato in modo differenziato, in rapporto alla qualità dei fini di utilità pubblica perseguiti. Esiste la possibilità di arrivare ad un giusto mezzo, che possa rientrare in quel «margine di apprezzamento», all'interno del quale è legittimo, secondo la costante giurisprudenza della Corte di Strasburgo, che il singolo Stato si discosti dagli standard previsti in via generale dalle norme C.E.D.U., così come interpretate dalle decisioni della stessa Corte. Ciò è conforme peraltro a quella «relatività dei valori» affermata, come ricordato sopra, dalla Corte costituzionale italiana.”

La Corte Costituzionale, negli ultimi capitoli della decisione, sembra dare voce agli antichi spettri che hanno agitato le aule giudiziarie nei tempi passati, allorché la stima secondo il “valore di mercato” appariva una questione di dissidio insanabile tra espropriante e d'espropriato e - come tale - risolvibile solo giudizialmente.

Ciò – come già ricordato – postulava non solo un sensibile decremento delle Opere pubbliche, ma un vero e proprio intasamento degli organi giurisdizionali, oltre ad un vertiginoso aumento delle spese per l'amministrazione resistente in giudizio.

Ed in questo senso si potrebbe leggere l'accostamento:”.... *Criteri di calcolo fissi e indifferenziati rischiano di trattare allo stesso modo situazioni diverse, rispetto alle quali il bilanciamento deve essere operato dal legislatore avuto riguardo alla portata sociale delle finalità pubbliche che si vogliono perseguire, pur sempre definite e classificate dalla legge in via generale.*

.....È inoltre evidente che i criteri per la determinazione dell'indennità di espropriazione riguardante aree edificabili devono fondarsi sulla base di calcolo rappresentata dal valore del bene, quale emerge dal suo potenziale sfruttamento non in astratto, ma secondo le norme ed i vincoli degli strumenti urbanistici vigenti nei diversi territori...”.

Attualmente, l'interprete e l'operatore impegnati nelle procedure espropriative sono privi di parametri, in attesa che il legislatore venga in loro soccorso elaborando un criterio che consenta di far “quadrare del cerchio”.

E ciò è notoriamente difficile da ottenere.

Da un lato il legislatore è incalzato dalla Corte Europea e - nei tribunali nostrani - da tutta una lunga serie di espropriati che sono pronti a partire per Strasburgo pur di far valere i propri diritti.

Dall'altro, è premuto dalla necessità di rispettare gli impegni di spesa pubblica – sia per le Opere pubbliche già in corso, sia per quelle oggetto di affidamento, sia le altre Opere di Pubblica utilità così utili per il Sistema-Paese -.

Pertanto, i tempi del Legislatore potrebbero non essere così brevi come auspicano gli operatori del settore.

A ben vedere, oltre all'interpretazione data dalla Corte di Strasburgo – e quindi dalla C.E.D.U. – ed all'art. 834 cod.civ. (ove si parla di “giusta indennità”), pochi criteri sono rimasti a guidare questo periodo di vuoto normativo.

Tra essi sopravvive – tra significative difficoltà di applicazione – l'art. 16 comma 1 del D. Lgs. 504/1992 (istitutivo dell'ICI) – come ripreso dall'art. 37 comma 7 del D.P.R. 327/2001 - secondo il quale: “In caso di espropriazione di area fabbricabile l'indennità è ridotta ad un importo pari al valore indicato nell'ultima dichiarazione o denuncia presentata dall'espropriato ai fini dell'applicazione dell'imposta, qualora il valore dichiarato risulti inferiore all'indennità di espropriazione determinata secondo i criteri stabiliti dalle disposizioni vigenti”.

Tuttavia, alla luce della vicenda costituzionale sopra esaminata, questo criterio sarebbe destinato ad avere una vita né lunga né facile.

Peraltro, già oggi risulta di scarsa applicazione pratica, anche in considerazione di quanto stabilito dalla costante giurisprudenza tributaria, secondo la quale tale criterio non deve essere applicato laddove manchi l'ultima dichiarazione ICI.

Chi scrive ha avuto occasione di suggerire ai propri assistiti di supplire a tale vuoto normativo utilizzando quali parametri di riferimento *de minimis* – per il calcolo del valore venale - quelli

contenuti nelle vigenti norme per la determinazione minima del valore dei fabbricati: mi riferisco, in particolare, al criterio del “valore normale”.

Occorre precisare che tale criterio non è stato modulato per le aree edificabili, ma per i fabbricati. Tuttavia, i criteri di stima – basati sulla combinazione di un parametro fisso e di alcuni parametri dinamici – consentono di predisporre un modello di calcolo molto vicino ai parametri indicati dalla Corte Costituzionale, ed al contempo rispettoso delle indicazioni della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo.

Per avere una chiara rappresentazione di cosa si intenda per “valore normale degli immobili” occorre fare riferimento alla definizione data dal comma 307 della Legge finanziaria 2007, che richiama l’art. 14 del D.P.R. n. 633/1972: *“Per valore normale dei beni e dei servizi si intende il prezzo o corrispettivo mediamente praticato per beni o servizi della stessa specie o similari in condizioni di libera concorrenza e al medesimo stadio di commercializzazione, nel tempo e nel luogo in cui è stata effettuata la operazione o nel tempo e nel luogo più prossimi. Per la determinazione del valore normale si fa riferimento, in quanto possibile, ai listini o alle tariffe dell’impresa che ha fornito i beni o i servizi e, in mancanza, alle mercuriali e ai listini della camera di commercio più vicina, alle tariffe professionali e ai listini di borsa.”*

Con provvedimento dell’Agenzia delle Entrate del 27 luglio 2007 si è quindi provveduto ad uniformare il metodo di calcolo del valore normale dei fabbricati: infatti, sono stati dettati dei criteri in base ai quali si giunge a definire il valore venale degli immobili oggetto di contratti di trasferimento.

Al fine di evitare automatismi e raggiungere l’obiettivo di una maggiore aderenza alla realtà dei prezzi praticati nel mercato immobiliare l’Amministrazione Finanziaria ha inteso stabilire criteri che rispondono a esigenze di uniformità.

Il provvedimento dell’Agenzia delle Entrate prevede che il “valore normale” dei fabbricati si calcoli in base alle quotazioni dell’Osservatorio del Mercato Immobiliare (O.M.I.) – **quale parametro fisso** - che, con cadenza semestrale, pubblica le quotazioni del mercato immobiliare stabilite con criteri scientifici attraverso un’attività di costante monitoraggio e un continuo aggiornamento dei dati. Il calcolo può essere integrato da altri coefficienti – **quali parametri dinamici** -, tra i quali il taglio dell’immobile, il piano, la categoria catastale ed altri coefficienti di merito.

Dopo avere esaminato la sentenza in commento siamo consapevoli che – a valle della lunga storia delle indennità di esproprio per le aree edificabili – non potremo più adottare soluzioni-tampone o utilizzare criteri tali da paralizzare il completamento delle procedure espropriative.

Ed intanto restiamo in attesa della voce del Legislatore.