

**Sentenza:** 22 marzo 2022, n. 120

**Materia:** Governo del territorio - Espropriazione per pubblica utilità

**Parametri invocati:** Artt. 3, comma primo, 117, commi secondo, lett. l) ed m), e terzo Cost.

**Giudizio:** giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

**Ricorrente:** Corte di cassazione, sezione prima civile

**Oggetto:** art. 19, comma 2, della legge della Regione Puglia 22 febbraio 2005, n. 3 (Disposizioni regionali in materia di espropriazioni per pubblica utilità e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2005)

**Esito:** illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, della legge della Regione Puglia 22 febbraio 2005, n. 3 (Disposizioni regionali in materia di espropriazioni per pubblica utilità e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2005)

**Estensore nota:** Paola Garro

**Sintesi:**

La Corte di cassazione, sezione prima civile, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, comma primo, 117, commi secondo, lettere l) ed m), e terzo, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 19 della legge della Regione Puglia 22 febbraio 2005, n. 3 (Disposizioni regionali in materia di espropriazioni per pubblica utilità e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2005), il quale prevede che *“sono da considerarsi, comunque, sempre legalmente edificabili tutte le aree ricadenti nel perimetro continuo delle zone omogenee di tipo A, B, C e D, secondo le definizioni di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), comprese anche le aree a standard a esse riferite”*. Per il giudice *a quo*, la disciplina censurata è riconducibile alla competenza legislativa esclusiva statale in tema di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in combinato disposto con l'art. 42 Cost., che rinvia alla legge dello Stato sia per riconoscere e garantire la proprietà privata, sia per stabilire i presupposti di espropriabilità degli immobili ai fini della quantificazione dell'indennizzo. La normativa regionale, pertanto, invaderebbe la competenza esclusiva statale incidendo sulla definizione uniforme dell'indennizzo spettante ai soggetti espropriati e introducendo una significativa deroga rispetto alla disciplina statale, in quanto impone di considerare *“legalmente edificabili”* terreni che edificabili non sono. La disposizione regionale fungerebbe dunque da *fictio legis*, introducendo una nozione di edificabilità legale ai soli fini della determinazione dell'indennità di esproprio, senza incidere sul regime urbanistico ed edilizio del terreno. In altre parole, la disciplina censurata estenderebbe irragionevolmente, ai soli fini della determinazione dell'indennità di espropriazione, la nozione di *“edificabilità legale”* assegnando un valore edificatorio meramente fittizio a immobili sui quali i vigenti strumenti urbanistici non consentirebbero realmente al privato di costruire (perché, per esempio, gravati dal vincolo di inedificabilità assoluta) e ciò per il solo fatto che il terreno ricade nel perimetro di un territorio urbanizzato individuato dallo strumento di pianificazione generale. Inoltre, per il giudice *a quo*, la disciplina regionale violerebbe il principio di uguaglianza di tutti i cittadini dinanzi alla legge, di cui all'art. 3, comma 1, Cost., poiché cittadini che versano nella medesima situazione, quali soggetti espropriati di un terreno destinato a standard e ricompreso in una zona

edificabile del perimetro urbano, si vedrebbero diversamente indennizzati, a seconda delle differenti legislazioni regionali vigenti: in un caso con una somma parametrata al valore di mercato di un terreno edificabile e nell'altro con una somma ragguagliata al valore di mercato di un terreno non edificabile, con enormi differenze di valutazione; contrasterebbe, altresì, con la competenza esclusiva statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni, concernenti i diritti civili e sociali, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., la quale sarebbe espressione di un'esigenza di uniforme garanzia, sull'intero territorio nazionale, delle medesime prestazioni. Conclude il rimettente che l'unico effetto della normativa censurata sarebbe quello di determinare un indiscriminato arricchimento dei privati proprietari, con effetti che ricadono unilateralmente sulla finanza pubblica.

La Corte ritiene illegittima la norma regionale in primo luogo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. relativamente all'ordinamento civile, in quanto assegna indistintamente a tutti i terreni rientranti nel perimetro di determinate zone il carattere dell'edificabilità legale, senza intervenire sulla legislazione urbanistica ma operando in contrasto con le previsioni statali in materia di indennizzo che collegano tale parametro alla conformità urbanistica. Il diritto all'indennizzo, di cui all'art. 42, terzo comma, Cost., rappresenta la principale tutela sostanziale spettante al proprietario che subisca, nell'interesse generale, l'esproprio del bene. Il ristoro congruo e adeguato è parametrato sulla qualità del bene e sul suo valore di mercato; valore che, a sua volta, si plasma sulle caratteristiche essenziali e sulle potenziali utilizzazioni economiche del bene stesso, secondo la legge. Ne consegue che poiché lo statuto della proprietà edilizia è conformato dalla legislazione urbanistica, il connotato dell'edificabilità è, innanzitutto, rappresentato dall'edificabilità legale in quanto indice di una qualità che, nel rispetto della legge, è spendibile sul mercato. Quindi, la presenza di un vincolo conformativo che inibisce lo ius aedificandi, rileva non tanto nei rapporti fra privati quanto nella determinazione dell'indennizzo. La norma regionale assegna indistintamente e automaticamente a tutti i terreni rientranti nel perimetro di determinate zone il carattere dell'edificabilità legale in deroga alle previsioni statali in materia di indennizzo che collegano invece tale requisito alla conformazione urbanistica. Conclude la Consulta che l'art. 19, comma 2, *non opera sul terreno della legislazione urbanistica, ma, nel distaccarsi da questa, interviene solo a fini indennitari sulla qualitas rei, recidendo ogni nesso con il valore di mercato dei relativi beni e alterando lo statuto della proprietà, così invadendo la competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile.* La disposizione regionale conferisce in modo automatico il carattere dell'edificabilità legale ad un'area per il suo inserimento nel perimetro urbanizzato, incidendo così a livello regionale su un profilo essenziale dello statuto della proprietà che non consente, in ossequio all'art. 3 Cost., irragionevoli disparità di trattamento sul territorio nazionale. Continua la Consulta affermando che, *in tal modo, i beni conformati dalla legislazione urbanistica acquisiscono, nel solo territorio interessato dalla disciplina regionale, una qualità differenziata rispetto ai medesimi beni collocati in analoghi territori siti in altre Regioni, senza che questo abbia alcuna attinenza con la diversità dei mercati. Altro è constatare che da una zona all'altra dell'Italia varia il valore di mercato di un terreno edificabile, altro è assumere che solo in una determinata Regione un terreno in sé non edificabile debba essere stimato come se lo fosse. Manipolare la qualitas rei, come fa la disciplina regionale, vuol dire inficiare il presupposto stesso del pari diritto alla tutela indennitaria (...) pregiudicando in radice la pretesa a un rimedio non discriminatorio del diritto di proprietà. Questa, pur nella varietà dei suoi plurimi statuti, invoca una parità di trattamento a livello territoriale, in conformità al principio di eguaglianza che incarna la ragione stessa della riserva allo Stato dell'ordinamento civile (...).* Oltretutto, *l'irragionevole disparità di trattamento sul piano territoriale si accompagna – nella disciplina censurata – all'ingiustificato vantaggio per chi subisca un procedimento ablatorio rispetto a chi trasferisca il medesimo bene sul mercato, in quanto l'affermata edificabilità rileva solo a livello indennitario.*

La norma regionale, dunque, incide in modo irragionevole sul diritto di proprietà e sulla tutela indennitaria, presentando una connessione solo apparente con materie di competenza regionale, l'edificabilità essendo certamente ascrivibile alla materia urbanistica ma non quando venga invocata, come nel caso di specie, in contrasto con la stessa disciplina urbanistica al solo scopo di incidere

sull'entità dell'indennizzo; pertanto, invade l'ambito di competenza statale esclusiva relativo all'ordinamento civile ex art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. , restando assorbite le ulteriori questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli altri parametri invocati.