

Sentenza: 25 febbraio 2021, n. 64

Materia: governo del territorio

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Limiti violati: agli artt. 3, primo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione.

Ricorrenti: Corte di Cassazione

Oggetto: art. 20, comma 1, della legge della Regione Emilia-Romagna 19 dicembre 2002, n. 37 (Disposizioni regionali in materia di espropri)”

Esito: dichiarazione non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, delle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 20, comma 1, della l.r. 37/2020

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

La prima sezione della Corte di cassazione ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell’art. 20, comma 1, della l.r. Emilia Romagna 37/2002 in materia di espropri, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione.

La norma censurata violerebbe gli evocati parametri nella parte in cui stabilisce che, ai fini della determinazione dell’indennità di espropriazione, la possibilità legale di edificare è presente nelle aree ricadenti all’interno del perimetro del territorio urbanizzato individuato dal PSC (Piano Strutturale Comunale), ai sensi dell’articolo 28, comma 2, lett. d), della l.r. Emilia-Romagna 20/2000 “Disciplina generale sulla tutela e l’uso del territorio”, oltre che nelle aree cui è riconosciuta dalle previsioni del POC (Piano Operativo Comunale).

Secondo il rimettente, la norma censurata, in considerazione del suo tenore letterale e della collocazione sistematica, riconoscerebbe il requisito dell’edificabilità legale, ai fini della determinazione dell’indennità di espropriazione, in via automatica, alla sola condizione dell’inserimento delle aree nel perimetro del territorio urbanizzato. Di conseguenza, il giudice a quo ravvisa una violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 32, 37 e 40 del d.P.R. 327/2001, n. 327, “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità (Testo A)”, evocati quali principi fondamentali della materia del governo del territorio.

Inoltre, l’art. 20, comma 1, della l.r. 37/2002 contrasterebbe con l’art. 3, primo comma, Cost. sotto due distinti profili. In primo luogo, determinerebbe una irragionevole quantificazione della indennità medesima all’interno dei confini della Regione Emilia-Romagna rispetto al restante territorio nazionale. Inoltre, comporterebbe l’ingiustificata equiparazione di situazioni giuridiche diverse: la norma regionale assicurerebbe, infatti, il medesimo ristoro economico ai proprietari di immobili aventi diversa destinazione urbanistica, e perciò diverso valore di mercato, solo perché ricompresi nel perimetro del territorio urbanizzato individuato dal PSC.

La Regione Emilia-Romagna, intervenuta in giudizio, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale in quanto sarebbe possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione impugnata, tale da determinare una pronuncia di non fondatezza. Tale interpretazione non determinerebbe la sostituzione della disposizione regionale alle disposizioni statali sulla determinazione dell'indennità di espropriazione, ma opererebbe un mero coordinamento ermeneutico fra queste ultime e la l.r. 20/2000, che ha introdotto i nuovi strumenti di pianificazione urbanistica, consentendo di superare i dubbi di legittimità costituzionale.

Secondo la difesa regionale, infatti, la norma avrebbe inteso solo richiamare le principali fattispecie nelle quali i Piani urbanistici comunali conferiscono l'edificabilità alle aree, limitandola, per quanto attiene alle possibili previsioni del PSC, al campo del territorio urbanizzato, senza con questo voler prescindere dall'applicazione dei principi generali che, a livello nazionale, escludono in talune ipotesi, comunque, l'edificabilità legale (art. 37, comma 4, del d.P.R. n. 327/2001).

La Corte costituzionale ritiene l'eccezione di inammissibilità non fondata. Infatti, la Corte di cassazione nell'ordinanza di rimessione dà implicitamente atto di ritenere non percorribile l'interpretazione costituzionalmente orientata, ritenendo che «i contenuti letterali dell'articolo 20 della l.r. 37/2002, dove in esordio si [usa l'espressione] “Ai fini della determinazione dell'entità di esproprio”, e la sua sistematica [...] indicano invece che le disposizioni assolvono [proprio] la diversa finalità di diretta individuazione del criterio di quantificazione della indennità di esproprio».

Secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, ove il rimettente abbia, come nel caso di specie, considerato la possibilità di una interpretazione idonea a eliminare il dubbio di legittimità costituzionale, ma l'abbia motivatamente esclusa, la valutazione sulla correttezza o meno dell'opzione ermeneutica riguarda non già l'ammissibilità delle questioni sollevate, bensì il merito (sent. n. 168, n. 158, n. 118, n. 50 e n. 11 del 2020).

Con la Conseguenza che la Corte costituzionale passa ad esaminare il merito della questione, ritenendo le questioni non fondate nei termini di seguito specificati.

Sotto questo profilo, la Corte premette che, se l'art. 20, comma 1, l.r. 37/2002 venisse interpretato assumendo che il legislatore regionale avesse inteso attribuire, in via di assoluto automatismo, il carattere della edificabilità legale ad un'area per il suo mero inserimento nel perimetro urbanizzato, la norma si porrebbe, in effetti, in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto non rispetterebbe i principi fondamentali della materia concorrente del governo del territorio, di cui in particolare agli artt. 32 e 37 del d.P.R. n. 327 del 2001. Infatti, la disciplina a livello nazionale dei criteri per la determinazione della giusta indennità e, in specie, la definizione dei presupposti che determinano l'edificabilità legale, vale a dire una qualità del bene che ne condiziona intrinsecamente il valore, sono da considerarsi principi fondamentali della materia (cfr. sent. n. 147/1999, n. 80/1996, n. 153/1995 e n. 283/1993).

Tali aspetti della normativa attengono infatti ad un profilo essenziale dello statuto della proprietà (sent. n. 5/1980), che non tollera, in linea con l'art. 3 Cost., irragionevoli disparità di trattamento sul territorio nazionale (sent. n. 73/2004; nello stesso senso, sent. n. 159/2013, n. 295/2009 e n. 352/2001).

In sintesi, la disciplina dei presupposti di edificabilità legale esprime un principio fondamentale della materia del governo del territorio che «non può ignorare

“ogni dato valutativo inerente ai requisiti specifici del bene”, né può eludere un “ragionevole legame” con il valore di mercato» (sent. n. 338/2011) ed esige «un’attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale» (sent. n. 147/1999 e n. 153/1995).

Ciò premesso, ad avviso della Corte, il coordinamento della norma censurata con i principi fondamentali della materia del governo del territorio si può desumere in via interpretativa. In particolare, se è vero - come rileva il giudice rimettente - che la disposizione testualmente assegna alla perimetrazione della zona urbanizzata da parte del PSC il compito di individuare, ai fini dell’indennizzo, le aree con edificabilità legale, tuttavia, la norma, specie alla luce del canone dell’interpretazione sistematica, non determina un carattere esclusivo ed assorbente di tale criterio. A ben vedere, infatti, la stessa previsione immediatamente successiva a quella censurata, cioè l’art. 21 l.r. 37/2002, confuta tale assolutezza, in quanto regola ipotesi di inedificabilità assoluta che riguardano le stesse aree ricomprese nel perimetro urbanizzato.

Dunque, è lo stesso coordinamento sistematico all’interno della disciplina regionale a deporre nel senso che l’edificabilità legale ai fini dell’indennizzo, evidenziata dal PSC con la perimetrazione del territorio urbanizzato, non assicuri in assoluto tale qualità. All’interno di quell’area si possono ben ravvisare vincoli, escludenti l’edificabilità legale, i quali - a prescindere dal fatto che siano riprodotti o meno nella legislazione regionale - si impongono in ogni caso in virtù della disciplina statale, che detta, in materia, principi fondamentali.

Risulteranno, così, prive di edificabilità legale non solo le aree indicate dall’art. 21 l.r. 37/2002, ma anche tutte le zone omogenee che, in base al d.P.R. n. 327/2001, sono interessate da vincoli di inedificabilità assoluta o sono state rese edificabili da un vincolo espropriativo, al mero fine di consentire la realizzazione dell’opera pubblica su un terreno che edificabile in principio non era.

Tale interpretazione, del resto, è in linea con la ratio dell’intera normativa regionale del 2002 sugli espropri, che, in quanto successiva al d.P.R. n. 327/2001 ed alla riforma del Titolo V della Costituzione, precisa all’art. 2 che «[p]er quanto non disposto dalla [...] legge, trovano applicazione le disposizioni del d.p.r. 327/2001, secondo quanto specificato dall’articolo 33». Quest’ultima previsione, rubricata «Disapplicazione di norme statali», non richiama quelle sulla quantificazione dell’indennizzo, sicché tali disposizioni, anche a seguito dell’entrata in vigore della legge regionale, continueranno ad avere applicazione in Emilia-Romagna.

L’interpretazione sistematica dell’art. 20, comma 1, l.r. 37/2002 consente dunque, di superare i dubbi di legittimità costituzionale prospettati in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 117, terzo comma, Cost. sotto il profilo della disparità di trattamento rispetto al restante territorio nazionale, considerata la persistente vigenza nel territorio della Regione Emilia-Romagna dei principi fondamentali della legislazione statale relativi alla edificabilità legale.

Alla luce della interpretazione richiamata, risulta non fondata anche la questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice rimettente sempre in riferimento all’art. 3, primo comma, Cost., ma sotto il diverso profilo della irragionevole omogeneità di trattamento dei proprietari di aree aventi differente destinazione urbanistica e quindi diverso valore di mercato.

Secondo la Corte di cassazione, infatti, l’art. 20, comma 1, l.r. 37/2002 equiparerebbe i terreni non edificabili a quelli effettivamente edificabili, per il solo fatto

di essere ricompresi all'interno del territorio urbanizzato, garantendo irragionevolmente ai proprietari di diverse aree il medesimo ristoro economico. Tuttavia, la lettura sistematica e costituzionalmente orientata della disposizione censurata consente di ritenere che l'inserimento di un'area nel perimetro urbanizzato del territorio comunale non possa garantire in assoluto l'edificabilità legale, poiché la previsione regionale deve essere coordinata con i principi fondamentali della materia dettati dalla legislazione statale; di conseguenza, le aree non edificabili, alla stregua di quest'ultima, restano tali e nessuna irragionevole omogeneità di trattamento fra terreni con diversa vocazione edificatoria viene a determinarsi all'interno del perimetro urbanizzato.