

L'indennità d'esproprio per i suoli agricoli nelle Province autonome di Trento e Bolzano. Riflessioni sulle sentenze della Corte costituzionale n. 187 e n. 213 del 2014.

1. Larga eco tra gli studiosi hanno suscitato le sentenze n. 187 del 2 luglio 2014 e n. 213 del 18 luglio 2014 con cui la Corte costituzionale ha dichiarato, rispettivamente:

a) per la Provincia di Trento, l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 «Indennità per le aree non edificabili» della l.p. 19 febbraio 1993, n. 6, come modificato dall'art. 58, comma 1, della l.p. 29 dicembre 2006, n. 11 ⁽²⁾;

b) per la Provincia di Bolzano, l'inammissibilità della questione sollevata sull'art. 8, comma 3, della l.p. 15 aprile 1991, n. 10, come sostituito dall'art. 38, comma 7 bis della l.p. 10 giugno 2008, n. 4 ⁽³⁾.

Come si avrà modo di vedere in prosieguo, anche a voler prescindere dalla circostanza che entrambi i provvedimenti costituiscono l'esito dell'udienza pubblica tenutasi lo stesso giorno e siano stati sottoscritti dal medesimo relatore, le sentenze della Consulta si prestano ad un commento unitario per la connessione dei temi trattati ossia l'indennità di esproprio di aree agricole e la potestà legislativa delle Province autonome.

2. All'indomani della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, infatti, si era ampiamente discusso se il previgente sistema delineato dall'art. 5, d.p.r. 8 giugno 2001, n. 327 (testo che, sebbene già pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, non era entrato in vigore) fosse ancora valido rispetto al mutato assetto del Titolo V o, invece, necessitasse di alcune rivisitazioni ⁽⁴⁾. Tuttavia, secondo quanto acclarato dalla Corte costituzionale, con sentenza 27 gennaio 2006, n. 20 ⁽⁵⁾, l'art. 5, comma 3, prima parte, del d.p.r. 8 giugno 2001, n. 327, come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. d), del decreto legislativo n. 302 del 2002 e dall'avviso di rettifica del 28 luglio 2003 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 28 luglio 2003, n. 173), aveva passato il vaglio del giudice delle leggi senza attribuire rilievo alla circostanza che l'avviso di rettifica fosse stato un errore materiale o un originario fraintendimento del legislatore ⁽⁶⁾.

3. Ciò premesso, anche a proposito dell'art. 117 Cost., era sorto il dubbio se i «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario» dettati per la potestà legislativa di Stato e Regioni (non autonome) operassero anche per le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano ⁽⁷⁾. Infatti, laddove si fosse dato peso al dato testuale dell'art. 117, comma 5, Cost., le Province autonome non sarebbero state assoggettate a tale limite, mentre laddove si fosse preferita un'interpretazione comunitariamente orientata sarebbe parso illogico che tali enti potessero essere affrancati dai predetti vincoli.

Oggi, con le due sentenze in rassegna, si può dare risposta positiva al primo quesito, affermando che i principi comunitari elaborati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo sulla quantificazione dell'indennità di esproprio ⁽⁸⁾ trovano applicazione anche nelle Province autonome di Trento e Bolzano.

4. Per giungere a questa conclusione giova rammentare, con la massima sinteticità possibile, le questioni sottoposte alla Corte costituzionale.

4.1 Con la prima sentenza (la n. 187/2014), la Corte era stata chiamata a pronunciarsi sulla questione sollevata dalla Corte d'appello di Trento, in riferimento agli artt. 42, comma 3, e 117, comma 1, della Costituzione, in relazione all'art. 1 del primo protocollo addizionale della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), ratificata e resa esecutiva dalla l. 4 agosto 1955, n. 848, in quanto l'indennità di espropriazione era stata quantificata nel presupposto che si trattasse di un'area non edificata, né edificabile. Sul punto, il soggetto opponente aveva addotto

l'erroneità di tale valutazione, stante il maggiore valore di mercato del suolo in oggetto e aveva chiesto la rideterminazione dell'indennità sulla base della reale condizione del bene espropriato.

La Corte costituzionale, quindi, pur riconoscendo che le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno competenza legislativa primaria, tra l'altro, in tema di espropriazione per pubblica utilità, tende a precisare che le Province stesse esercitano la detta potestà legislativa entro i limiti indicati dall'art. 4 dello statuto speciale, ovvero *«In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali (...) nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica (...)»*.

Nella cornice di tali limiti, la Corte ha condotto quindi la disamina dell'art. 13 della l.p. Trento n. 6 del 1993, come modificato dall'art. 58, comma 1, della l.p. Trento n. 11 del 2006, in base al quale il criterio per calcolare l'indennità di espropriazione delle aree non edificabili (espressione che comprende sia le aree agricole sia quelle non suscettibili di classificazione edificatoria) è individuato nel valore agricolo medio del suolo secondo i tipi di coltura praticati in relazione alle singole zone agrarie, valore da determinare annualmente ad opera di un'apposita Commissione, previa ripartizione del territorio provinciale in zone agrarie omogenee.

Ovviamente, la Corte non poteva smentire sé stessa e quanto, con vigore, sostenuto con vigore nella sentenza n. 181 del 2011 ⁽⁹⁾ con riguardo all'analoga normativa statale nella quale, è noto, era stato censurato il valore agricolo tabellare (ossia medio) in quanto astratto e noncurante di ogni dato valutativo inerente ai requisiti specifici del bene. È stata puntuale la descrizione dei criteri orientativi per l'operatore della materia, chiamato pertanto a ricostruire le caratteristiche del terreno agricolo in termini di posizione del suolo, del valore intrinseco del terreno (che non si limita alle colture in esso praticate, ma consegue anche alla presenza di elementi come l'acqua, l'energia elettrica, l'esposizione), della maggiore o minore perizia nella conduzione del fondo e di quant'altro può incidere sul valore venale di esso. Il criterio del valore agricolo medio, viene ribadito, si presenta inevitabilmente astratto, ed elude il «ragionevole legame» con il valore di mercato, prescritto dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo e coerente, del resto, con il «serio ristoro» continuamente richiamato dalla giurisprudenza costituzionale [in particolare, viene richiamata la sentenza n. 348 del 2007 ⁽¹⁰⁾, punto 5.7 del «Considerato in diritto»]. Attesa l'identità tra la normativa nazionale (dichiarata costituzionalmente illegittima con la citata sentenza n. 181/2014) e la normativa trentina oggetto di censura, si è giunti alla medesima conclusione demolitoria anche per la denunciata norma provinciale di cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 1 del primo protocollo addizionale della CEDU, nell'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo, e con l'art. 42, comma 3, Cost. ⁽¹¹⁾.

4.2 La seconda sentenza (la n. 213/2014), ha un'origine diversa, in quanto, la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sulla questione sollevata dalla Corte di cassazione, con ordinanza del 14 settembre 2012 ⁽¹²⁾, in riferimento agli artt. 3, 42, comma 3, e 117, comma 1, della Costituzione, e all'art. 8, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 15 aprile 1991, n. 10 ⁽¹³⁾.

Ora, pur prescindendo dalla dichiarazione di inammissibilità della questione ⁽¹⁴⁾, la sentenza n. 213/2014 sposta l'angolo visuale rispetto alla prima sentenza, concentrandosi maggiormente sul tema della violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., per contrasto con l'art. 1 del primo protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva dalla citata legge n. 848/1955, richiamando espressamente le considerazioni svolte dalla Corte di Strasburgo nelle sentenze della Sezione I, sentenze 9 marzo 2006, n. 10162, Eko-Elda Avee c. Grecia ⁽¹⁵⁾ e 29 luglio 2004, n. 36913, Scordino c. Italia ⁽¹⁶⁾.

Infatti, la Corte costituzionale, facendo implicitamente proprie le argomentazioni della Corte di cassazione in sede di ordinanza di remissione, giunge ad affermare che una misura che costituisce un'ingerenza nel diritto al rispetto dei beni di una persona fisica o giuridica deve realizzare «un giusto

equilibrio» tra le esigenze di interesse generale della comunità ed il principio della salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali.

Tuttavia, anche in tale ambito, è stato rilevato dalla Corte come la norma censurata preveda un criterio di determinazione dell'indennità di espropriazione dei suoli non edificabili (nei quali sono da includere quelli strettamente agricoli) astratto e predeterminato – qual è quello del valore tra un minimo e un massimo attribuito all'area come terreno agricolo, considerato libero da vincoli di contratti agrari e secondo il tipo di coltura in atto al momento dell'emanazione del decreto di espropriazione o di asservimento – e cioè del tutto svincolato dalla considerazione dell'effettivo valore di mercato dei suoli medesimi, senza assicurare, dunque, il versamento all'avente diritto di un indennizzo integrale o, quanto meno, ragionevole in rapporto all'effettivo valore di mercato.

Siamo sempre in presenza della medesima prospettiva, aggiungendosi, inoltre, che la norma della Provincia di Bolzano violerebbe l'art. 42, comma 3, Cost., in quanto, nel prevedere un criterio di determinazione dell'indennità di espropriazione dei suoli non edificabili astratto e predeterminato, riconoscerebbe all'avente diritto il versamento di una somma inadeguata, in contrasto con il menzionato parametro costituzionale, come interpretato costantemente dalla Corte costituzionale (sentenza n. 5 del 1980) ⁽¹⁷⁾. In altri termini, il legislatore, pur non essendo tenuto ad individuare un unico criterio di determinazione dell'indennità valido per ogni fattispecie espropriativa o ad assicurare l'integrale riparazione della perdita subita dall'espropriato, non potrebbe neppure liquidare un indennizzo che si riveli meramente simbolico o irrisorio, mentre dovrebbe garantire un serio ristoro.

Del resto, conclude la Corte costituzionale nel dichiarare l'inammissibilità della questione, in sede rescissoria *«potranno essere riproposte o sollevate d'ufficio le questioni che non possono trovare ingresso in questa fase di legittimità per mancanza di un interesse attuale e concreto, dovendo la norma in ordine alla quale sono prospettati i dubbi di costituzionalità essere applicata dal giudice di rinvio»*.

5. In conclusione, allo stato dell'attuale diritto vivente, è lecito affermare in via definitiva che il serio ristoro nel quale deve consistere l'indennità di esproprio (precisato, per i terreni agricoli, in modo puntuale dalla Corte costituzionale con la citata sentenza n. 181/2011), valga anche per le Province autonome di Trento e di Bolzano, costituendo, come evidenziato da autorevole dottrina ⁽¹⁸⁾, uno dei principi fondamentali della materia applicabile, senza distinzioni di sorta, in tutto il territorio nazionale.

Andrea Ferruti (*)

(*) Avvocato del Foro di Roma.

(1) I testi delle sentenze sono pubblicati in questa Sezione.

(2) Si riporta il testo di legge oggetto della sentenza n. 187/2014: «1. Per le aree non edificabili l'indennità di espropriazione corrisponde al valore agricolo medio che deve essere attribuito all'area quale terreno considerato libero da vincoli di contratti agrari e secondo il tipo di coltura in atto al momento del deposito della domanda di cui all'art. 4, comma 1.

2. A tal fine, entro il 31 dicembre di ogni anno per l'anno successivo, la C.P.E. provvede alla ripartizione del territorio provinciale in zone agrarie omogenee ed alla determinazione di valori agricoli medi secondo i tipi di coltura praticati in relazione alle singole zone agrarie, nonché del criterio di stima dei danni arrecati dal punto di vista del valore agrario alle proprietà residue nel caso di espropriazioni parziali di terreni agricoli.

2 bis. I provvedimenti adottati ai sensi del comma 2 sono pubblicati nel *Bollettino Ufficiale* della Regione».

(3) Si riporta il testo di legge oggetto della sentenza n. 213/2014: «(omissis) 3. L'indennità d'espropriazione per le aree non edificabili consiste nel giusto prezzo da attribuire, entro i valori minimi e massimi stabiliti dalla Commissione di cui all'art. 11, all'area quale terreno agricolo considerato libero da vincoli di contratti agrari, secondo il tipo di coltura in atto al momento dell'emanazione del decreto di cui all'art. 5».

- (4) L'intero percorso, con ampi riferimenti bibliografici, è ben tratteggiato da S. Martino, in R. Garofoli – G. Ferrari (a cura di), *Codice dell'espropriazione*, Roma, 2008, 95 e ss., nonché in precedenza da A. Bucci – A. Barbieri – G. Ulisse, *Manuale della nuova espropriazione per pubblica utilità*, Padova, 2003, 112 e ss.
- (5) Pubblicata in *Foro it.*, 2006, I, 995, con nota A. Cerri e note di richiami di R. Romboli; in *Giur. cost.*, 2006, 137 e in *Nuove autonomie*, 2007, 637 (m), con nota di G. Di Genio.
- (6) D'altro canto, la stessa sentenza n. 20/2006 aveva rilevato l'inammissibilità dell'altra questione di legittimità costituzionale, riferita all'art. 1, comma 1, lettera h), del decreto legislativo n. 302 del 2002, per l'assenza di qualsiasi motivazione in ordine ai parametri costituzionali invocati dalla Provincia autonoma di Trento, senza che tale originaria inammissibilità potesse ritenersi superata dalle argomentazioni contenute nella memoria predisposta per l'udienza dalla ricorrente.
- (7) Cfr. A. Bucci -A. Barbieri- G. Ulisse, *op. cit.*, 125 e ss. e, sia pure in forma dubitativa, S. Martino, *op. cit.*, 99.
- (8) I principi sono stati poi trasposti nell'ordinamento italiano a seguito delle ripetute pronunce della Corte costituzionale, di cui si parlerà in prosieguo.
- (9) In *Dir. e giur. agr. al. amb.*, 2011, 547, con nota di A. Cimellaro; in *Nuova giur. civ.*, 2011, I, 867; in *Giust. civ.*, 2011, I, 1657; in *Foro it.*, 2011, I, 1957, con nota di S. Benini; in *Nuova giur. civ.*, 2011, I, 867; in *Giust. civ.*, 2011, I, 1657; in *Urbanistica e appalti*, 2011, 1281, con nota di E. Barilà; in *Ammin. it.*, 2011, 850; in *Riv. amm.*, 2011, 473; in *Guida enti locali*, 2011, fasc. 33, 50, con nota di P. Sciscioli; in *Corr. giur.*, 2011, 1242 (m), con nota di R. Conti; in *Giurisdiz. amm.*, 2011, III, 498; in *Giust. civ.*, 2011, I, 1943 (m), con nota di M. Salvago e 2789 (m), con nota di A. Giaconia; in *Riv. giur. edil.*, 2011, I, 835 e 1537 (m), con nota di P. Brambilla; in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2011, 1587; in *Giur. cost.*, 2011, 2319; in *Riv. giur. Edil.*, 2012, I, 615, con nota di S. De Santis e in *Rass. Avv. Stato*, 2012, fasc. 4, 144, con nota di L. Orcali.
- (10) La nota sentenza della Corte costituzionale 24 ottobre 2007, n. 348, può leggersi in *Foro it.*, 2008, I, 40, con nota di R. Romboli, A. Travi, L. Cappuccio; in *Corriere giur.*, 2008, 185, con nota di M. Luciani, R. Conti; in *Immobili & dir.*, 2008, fasc. 1, 54, con nota di F. Scaglione; in *Giur. it.*, 2008, 565, con nota di B. Conforti, R. Calvano; in *Arch. locazioni*, 2008, 25, con nota di N. Scripelliti; in *Urbanistica e appalti*, 2008, 163 (m), con nota di S. Mirate; in *Nuove autonomie*, 2007, 629 (m), con nota di F.A. Cancilla; in *Riv. giur. scuola*, 2007, 781; in *Riv. giur. urb.*, 2007, 356, con nota di F. Corvaja; in *Dir. uomo*, 2007, fasc. 3, 105, con nota di F. Donati, F. Gullotta, A. Saccucci; in *Ammin. it.*, 2007, 1669; in *Giornale dir. amm.*, 2008, 25 (m), con nota di B. Randazzo, V. Mazzarelli, M. Pacini; in *Resp. civ.*, 2008, 52, con nota di S. Mirate; in *Giust. civ.*, 2007, I, 2333; *ivi*, 2008, I, 51 (m), con nota di G. Duni e postilla di P. Stella Richter; in *Riv. Corte conti*, 2007, fasc. 5, 252; in *Giust. amm.*, 2007, 1323 (m), con nota di N. Scripelliti; in *Danno e resp.*, 2008, 973, con nota di G. Marena; in *Corti salernitane*, 2008, 212, con nota di L.G. Venneri; in *Cass. pen.*, 2008, 2253, con nota di V. Petri; in *Giust. civ.*, 2008, I, 1365 (m), con nota di M. Salvago; in *Giur. cost.*, 2007, 3475, con nota di C. Pinelli, A. Moscarini; in *Europa e dir. priv.*, 2008, 721 (m), con nota di A. Lo Vasco; in *Riv. giur. edil.*, 2008, I, 184 (m), con nota di F.A. Cancilla; in *Rass. Avv. Stato*, 2007, fasc. 3, 32, con nota di G. Nori, G. Bianchi, F. D'Angelo; in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2008, 1237; in *Rass. dir. civ.*, 2009, 1119, con nota di C. Falcone; in *Strumentario avvocati*, 2007, fasc. 2, 116 (m), con nota di C. Buonauro; in *Guida al dir.*, 2007, fasc. 44, 22, con nota di O. Forlenza, M. Castellaneta; in *Riv. giur. edil.*, 2007, I, 1220 e in *Giust. pen.*, 2007, I, 321, con nota di P.G. Santoro. Si vedano anche G. Parodi, *Le sentenze della Corte EDU come fonte di diritto – La giurisprudenza costituzionale successiva alle sent. n. 348 e n. 349 del 2007*, in *Dir. pubbl. comparato ed europeo*, 2012, 1743 e in *Rass. forense*, 2012, 523; I. Carlotto, *I giudici comuni e gli obblighi internazionali dopo le sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 della corte costituzionale: un'analisi sul seguito giurisprudenziale*, in *Politica del diritto*, 2010, 41 e 285; C. Salazar – A. Spadaro (a cura di), *Riflessioni sulle sentenze 348-349/2007 della Corte costituzionale*, Milano, 2009 e N. Assini – F. Filippucci, *Incostituzionalità dell'art. 5 bis l. n. 359/1992 in tema di*

indennità di espropriazione e di occupazione – Brevi riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 348/2007, in *Nuova rass.*, 2008, 798.

(11) In questo modo appare, quindi, definitivamente superata la giurisprudenza che, con riferimento al testo originario dell'art. 13, l.p. Trento n. 6/1993, aveva affermato quanto segue: «Anche nelle espropriazioni disposte dalla Provincia autonoma di Trento, nella determinazione dell'indennità di esproprio per i suoli qualificati come agricoli dagli strumenti urbanistici, le tabelle formate dalle Commissioni provinciali per il calcolo del valore agricolo medio possono essere sindacate dal giudice amministrativo e disapplicate dal giudice ordinario, il quale non può tuttavia calcolare l'indennità sulla base del valore venale ancorato al suo prezzo di mercato» (così Cass. Sez. I Civ. 18 maggio 2005, n. 10424, in *Foro it.*, 2006, I, 1884), aderendo invece all'altro indirizzo giurisprudenziale secondo cui: «con riguardo alla determinazione dell'indennità di esproprio per i suoli agricoli nella Provincia di Trento, l'art. 13, l.p. n. 6 del 1993, che, nell'ambito di una ripartizione tra aree non edificabili, aree edificabili e aree edificate, contrassegnata da criteri di rigidità, prevede una valutazione esclusivamente fondata sulle colture praticate, non impedisce che, riguardo alle aree di natura indiscutibilmente agricola, possa darsi rilievo alle caratteristiche effettive del bene, con applicazioni adeguate e conformi ai principi della legislazione statale (Corte cost. 26 ottobre 2000, n. 444), riconoscendo un congruo compenso per i manufatti che insistono su dette aree» (così Cass. Sez. I Civ. 6 settembre 2004, n. 17958, in *Giust. civ. Mass.*, 2004, 9).

(12) L'ordinanza della Corte di cassazione, Sez. I 14 settembre 2012, n. 15444, pubblicata in *Dir. e giur. agr. al. amb.*, 2013, 311, con nota di M. Morelli, aveva rilevato che la normativa provinciale, nella parte in cui stabilisce il criterio di determinazione delle indennità dei suoli non edificabili siti nel territorio della Provincia di Bolzano nel giusto prezzo da attribuire entro valori minimi e massimi, disancorandolo dal loro effettivo valore di mercato, realizzava un'ingerenza eccessiva nel diritto al rispetto dei beni di una persona fisica o giuridica, e non assicurava il giusto equilibrio tra esigenze di interesse generale della comunità e principio della salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali, che, nella specie, si sarebbe dovuto assicurare con il versamento all'avente diritto di un indennizzo integrale o quantomeno «ragionevole».

(13) Il cui testo è stato riportato nella nota 2.

(14) Le cui ragioni sono sintetizzate nel punto 2 del «Considerato in diritto» della sentenza in rassegna.

(15) In http://www.echr.coe.int/Documents/Reports_Recueil_2006-IV.pdf, prima sentenza.

(16) Pubblicata in *Foro it.*, 2005, IV, 1, con nota di S. Benini, D. Bellantuono, A. De Marzo; in *Urbanistica e appalti*, 2005, 28, con nota di A. Liguori; in *Riv. amm.*, 2004, 787 (m), con nota di S. Benini; in *Dir. uomo*, 2005, fasc. 1, 75, con nota di F. Gullotta; in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2005, 213, con nota di S. Bonatti; in *Riv. giur. edil.*, 2005, I, 3, con nota di M. Comporti; in *Appalti urbanistica edilizia*, 2005, 386; in *Riv. giur. urb.*, 2005, 476, con nota di E. Martinetti; in *Foro amm. C.D.S.*, 2004, 2423, con nota di N. Paolantonio.

(17) Corte cost. 30 gennaio 1980, n. 5, in *Giur. agr. it.*, 1980, 90; in *Foro it.*, 1980, 273 con nota di C.M. Barone.

(18) R. De Nictolis, in F. Caringella – A. De Marzo – R. De Nictolis – F. Maruotti, *L'espropriazione per pubblica utilità*, Milano, 2007, 77.