

N. 189

Sentenza 20 settembre - 17 ottobre 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Alloggi prefabbricati, acquistati dai comuni delle Regioni Campania e Basilicata quali concessionari del Commissario straordinario del terremoto del 1980 - Cessione gratuita in proprietà ai relativi assegnatari, come previsto per gli alloggi costruiti dallo Stato - Omessa previsione - Irragionevole disparità di trattamento - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Decreto-legge 23 giugno 1995, n. 244, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1995, n. 341, art. 21-*bis*, comma 1, primo periodo.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici: Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 21-*bis*, comma 1, primo periodo, del decreto-legge 23 giugno 1995, n. 244 (Misure dirette ad accelerare il completamento degli interventi pubblici e la realizzazione dei nuovi interventi nelle aree depresse), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1995, n. 341, promosso dalla Corte di cassazione, sezione seconda civile, nel procedimento vertente tra G. D. V. e altri e il Comune di Pescopagano, con ordinanza del 17 gennaio 2023, iscritta al n. 26 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nella camera di consiglio del 20 settembre 2023 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

deliberato nella camera di consiglio del 20 settembre 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 17 gennaio 2023, iscritta al n. 26 del registro ordinanze 2023, la Corte di cassazione, sezione seconda civile, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 21-*bis*, comma 1, primo periodo, del decreto-legge 23 giugno 1995, n. 244 (Misure dirette ad accelerare il completamento degli interventi pubblici e la realizzazione dei nuovi interventi nelle aree depresse), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1995, n. 341, nella parte in cui non prevede la cessione gratuita in proprietà, ai relativi assegnatari, degli alloggi prefabbricati costruiti o acquistati dai comuni delle Regioni Campania e Basilicata, quali concessionari del Commissario straordinario per il terremoto del 1980, ai sensi del decreto-legge 26 novembre 1980, n. 776 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal terremoto del novembre 1980), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 1980, n. 874, per violazione



dell'art. 3 della Costituzione sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento rispetto agli assegnatari degli alloggi prefabbricati costruiti dallo Stato, ai sensi del decreto-legge 19 marzo 1981, n. 75 (Ulteriori interventi in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del novembre 1980 e del febbraio 1981), convertito, con modificazioni, nella legge 14 maggio 1981, n. 219.

2.- In punto di fatto, il rimettente riferisce che G. D. V. e altri dodici detentori di prefabbricati, assegnati dal Comune di Pescopagano, avevano convenuto quest'ultimo dinanzi al Tribunale ordinario di Melfi, chiedendo, tra l'altro, una pronuncia di trasferimento della proprietà dei citati alloggi in favore dei rispettivi occupanti, ai sensi dell'art. 21-*bis* del d.l. n. 244 del 1995, come convertito. Gli alloggi, che erano stati allestiti per l'emergenza dovuta al terremoto dell'Irpinia del 1980, erano nella titolarità del Comune di Pescopagano, che li aveva acquistati con fondi dello Stato.

Il giudice *a quo* ricorda che la decisione di primo grado era stata favorevole agli attori, mentre, a seguito dell'impugnazione di tale sentenza da parte del Comune, la Corte d'appello di Potenza aveva loro negato il diritto al trasferimento gratuito degli alloggi assegnati.

3.- Avverso la pronuncia di secondo grado G. D. V. e alcuni appellati (o loro aventi causa) ricorrevano per cassazione, sostenendo l'applicabilità alla loro situazione del disposto di cui all'art. 21-*bis* del d.l. n. 244 del 1995, come convertito.

3.1.- In particolare, con i motivi secondo e terzo, i ricorrenti facevano proprie «le argomentazioni svolte dall'Avvocatura Generale dello Stato in una nota del 19 aprile 1999, di risposta ad un quesito posto dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Salerno».

In base alla citata nota, secondo quanto riporta il rimettente, l'art. 21-*bis* del d.l. n. 244 del 1995, come convertito, avrebbe dovuto formare «oggetto di una interpretazione estensiva» volta a predicarne «l'applicabilità non soltanto nella ipotesi di alloggi prefabbricati costruiti dallo Stato con fondi stanziati dal decreto-legge n. 75/1981», ma anche ove la realizzazione degli alloggi prefabbricati fosse stata «disposta da enti territoriali minori utilizzando fondi, pur sempre statali, stanziati con atti legislativi diversi dal decreto-legge n. 275/1981 [*recte*: n. 75/1981], trattandosi, in ogni caso, di interventi tutti accomunati dallo scopo di sovvenire le popolazioni colpite dal terremoto dell'Irpinia del 1980».

Inoltre, il giudice *a quo* precisa che, secondo i ricorrenti, «quando l'articolo 21 bis del decreto-legge n. 244/1995» deve essere «applicato in relazione ad alloggi prefabbricati di proprietà di enti territoriali diversi dallo Stato [...], l'obbligo di trasferire la proprietà dell'alloggio all'occupante che ne abbia fatto richiesta non può che gravare sull'Ente territoriale proprietario, al quale, quindi, va riconosciuta la legittimazione passiva rispetto alla domanda giudiziale di pronuncia traslativa».

3.2.- Nel giudizio principale - in base a quanto riferisce la Corte di cassazione - risultano non contestati i seguenti fatti: l'avvenuto acquisto della proprietà degli immobili da parte del Comune di Pescopagano, quale concessionario del Commissario straordinario del Governo per le zone terremotate; la stipula del contratto di acquisto degli alloggi in data «28 luglio 1981 "ai sensi della legge 874/1980"»; il pagamento del relativo prezzo da parte del Comune con l'«imputazione della spesa sul fondo di contabilità» speciale aperto in favore del Commissario straordinario.

3.3.- Premesso ciò, il rimettente identifica «il nucleo della questione [...] nello stabilire se gli alloggi prefabbricati acquistati ed installati dai comuni della Campania e della Basilicata, quali concessionari dello Stato, con i fondi di cui al decreto-legge 776/1980, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 874/1980, possano essere compresi nel perimetro applicativo della disposizione» recante la norma censurata.

3.3.1.- Il giudice *a quo* si confronta, da principio, con la tesi che sostiene la soluzione affermativa, riportando una duplice interpretazione.

3.3.1.1.- La prima è quella esposta dall'Avvocatura generale dello Stato, nella già richiamata nota del 19 aprile 1999, in base alla quale - secondo quanto riferisce il rimettente - la soluzione ermeneutica sarebbe necessaria al fine di non «vanificare lo scopo prefissosi dal legislatore».

In particolare, la via interpretativa - a detta della citata nota, per come riportata dal giudice *a quo* - non sarebbe preclusa dai commi 3 e 4 dello stesso art. 21-*bis*, che disciplinano la procedura di presentazione delle domande di trasferimento della proprietà dei prefabbricati. Detta procedura non andrebbe, infatti, seguita nel caso in cui gli immobili siano di proprietà di enti pubblici diversi dallo Stato, «giacché "gli alloggi potranno e dovranno essere gratuitamente ceduti dagli enti stessi ai soggetti (ovviamente legittimati a termini del citato D.L.) che ne abbiano fatto richiesta e ciò secondo le procedure proprie di ciascun Ente».

3.3.1.2.- Di seguito, il giudice *a quo* rileva che la stessa Corte d'appello di Potenza, con la «sentenza n. 223/2018», «emessa da altro collegio poco più di un anno dopo la sentenza impugnata», avrebbe aderito alle posizioni espresse dall'Avvocatura generale dello Stato nella menzionata nota e avrebbe addotto anche argomenti ulteriori a favore di un'interpretazione estensiva.



Sotto un primo profilo, avrebbe sostenuto che «l'espressione "costruiti dallo Stato" varrebbe in sostanza a significare "costruiti con oneri a carico dello Stato", "a prescindere, quindi, dalla circostanza che l'acquisto degli alloggi sia operato direttamente dallo Stato ovvero dagli enti pubblici sul cui territorio gli stessi prefabbricati debbano essere installati"».

Al contempo, avrebbe segnalato che lo stesso art. 21-*bis*, comma 1, secondo periodo, farebbe «espresso riferimento al "comune cedente"», allorché disciplina la possibilità di trasferimento degli immobili agli assegnatari, quando detti immobili siano stati realizzati con parziale ricorso a tecniche di edilizia tradizionale.

3.3.2.- Dopo aver dato conto delle soluzioni favorevoli a una estensione ermeneutica del precetto normativo dell'art. 21-*bis*, comma 1, primo periodo, del d.l. n. 244 del 1995, come convertito, la Corte di cassazione esclude tale prospettiva, negando che la norma possa ricomprendere anche gli alloggi prefabbricati di proprietà dei comuni, assegnati agli abitanti delle zone colpite dal terremoto dell'Irpinia del 1980 e acquistati con i fondi di cui al d.l. n. 776 del 1980, come convertito.

3.3.2.1.- In via preliminare, la Cassazione sottolinea che il soggetto legittimato a resistere a una «domanda di trasferimento della proprietà di un bene» non può che essere il «relativo proprietario». Pertanto, il Comune di Pescopagano, in quanto proprietario degli immobili, avrebbe la legittimazione passiva nel giudizio principale.

3.3.2.2.- Quanto all'applicabilità della norma censurata agli alloggi di proprietà del comune, la Corte rimettente, viceversa, la esclude, poiché interpreta il citato art. 21-*bis*, comma 1, primo periodo, nel senso che sia riferito ai soli alloggi costruiti dallo Stato e rimasti nella sua titolarità.

Lo confermerebbe, anzitutto, il dato testuale della disposizione, concernente in via esclusiva la cessione dei prefabbricati che, cumulativamente, *a)* siano stati «costruiti dallo Stato»; *b)* siano situati «nei territori dei comuni della Campania e della Basilicata»; e, infine, *c)* siano stati costruiti «ai sensi del decreto-legge 19 marzo 1981, n. 75». Il rimettente osserva che gli alloggi di cui si contende nel giudizio principale risponderebbero soltanto al secondo dei tre requisiti e non rientrerebbero, pertanto, «nella lettera della previsione normativa in esame».

Inoltre, i commi 3 e 4 dello stesso art. 21-*bis*, nell'individuare nell'amministrazione finanziaria dello Stato il soggetto cui rivolgere le domande di trasferimento della proprietà e che è tenuto alla cessione degli immobili agli assegnatari che ne facciano richiesta, andrebbero a corroborare una lettura dell'art. 21-*bis*, che limita il suo «ambito applicativo ai prefabbricati in proprietà statale».

A detta del giudice *a quo*, l'unica possibilità per «dare un significato» alle disposizioni di cui ai commi 3 e 4 sarebbe quella di «ritenere che i prefabbricati "costruiti dallo Stato" di cui al primo comma dell'articolo 21 bis del decreto-legge n. 244/1995, ai quali dette disposizioni si applicano, siano rimasti in proprietà dello Stato e, quindi, siano diversi da quelli "acquistati con i fondi stanziati nel bilancio dello Stato" di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 57/1982». Quest'ultima previsione stabilisce, in particolare, che «[g]li alloggi prefabbricati, acquistati con i fondi stanziati nel bilancio dello Stato e quelli pervenuti in dono tramite il commissario per le zone terremotate, o che pervengano in dono, tramite il Ministro per il coordinamento della protezione civile, con destinazione alle zone terremotate sono trasferiti in proprietà ai comuni nel cui territorio sono installati».

In virtù di tali considerazioni, il rimettente interpreta la disposizione oggetto di censura nel senso che essa concerne «soltanto quei fabbricati costruiti dallo Stato ai sensi del decreto-legge n. 75/1981 e che siano rimasti in proprietà statale per non essere contemplati nella previsione di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 57/1982».

3.3.3.- La Cassazione esclude che a tale esito interpretativo possano opporsi le considerazioni, «pur innegabilmente ragionevoli», svolte dai ricorrenti nel giudizio principale sulla scorta dei rilievi sviluppati nella già richiamata nota del 19 aprile 1999 dell'Avvocatura generale dello Stato e nella «sentenza n. 223/2018» della Corte d'appello di Potenza.

In primo luogo, nega che si possa in alcun modo ricorrere all'interpretazione analogica, non emergendo alcuna lacuna (sui presupposti dell'interpretazione analogica richiama la Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 6 dicembre 2021, n. 38596).

In secondo luogo, esclude che si possa pervenire al risultato ermeneutico auspicato dai ricorrenti mediante una «interpretazione asseritamente estensiva - ma, in effetti, eversiva - del significato della formulazione letterale» della disposizione censurata: proprio il dato testuale precluderebbe una simile opzione (sui limiti determinati dal perimetro letterale delle disposizioni il rimettente richiama la Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 9 settembre 2021, n. 24413).

4.- Così ricostruite le premesse interpretative sulla portata applicativa dell'art. 21-*bis*, comma 1, primo periodo, e ritenuta impercorribile una interpretazione costituzionalmente orientata che giunga «al risultato ermeneutico di estendere ai prefabbricati acquistati dai comuni ai sensi del decreto-legge n. 776/1980 la regola della cessione a titolo gratuito ai relativi assegnatari dettata dall'articolo 21 bis del decreto-legge n. 244/1995 per i prefabbricati costruiti dallo Stato ai sensi del decreto-legge n. 75/1981», il giudice *a quo* ritiene che la norma susciti dubbi di legittimità costituzionale.



In particolare, secondo il rimettente, la norma censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto introdurrebbe un trattamento irragionevolmente discriminatorio degli assegnatari degli alloggi prefabbricati acquistati dai comuni ai sensi del d.l. n. 776 del 1980, come convertito, «per soddisfare le esigenze abitative primarie delle popolazioni colpite dal sisma del 1980», rispetto agli assegnatari di alloggi costruiti dallo Stato ai sensi del d.l. n. 75 del 1981, come convertito.

Il giudice *a quo*, pur riconoscendo che rientra nella discrezionalità del legislatore individuare il perimetro dei soggetti meritevoli di un determinato beneficio economico, qual è l'acquisizione gratuita della proprietà di un alloggio prefabbricato, nondimeno ritiene che la selezione dei beneficiari debba rispettare il principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost.

A tal riguardo, richiama la giurisprudenza di questa Corte, nella parte in cui ha affermato che «i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio [...]. Il giudizio sulla sussistenza e sull'adeguatezza di tale collegamento - fra finalità del servizio da erogare e caratteristiche soggettive richieste ai suoi potenziali beneficiari - è operato da questa Corte secondo la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell'art. 3, primo comma, Cost., che muove all'identificazione della *ratio* della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale *ratio* del filtro selettivo introdotto» (così la sentenza n. 44 del 2020, ma sono richiamate, nello stesso senso, anche le sentenze n. 52 del 2021, n. 166 e n. 107 del 2018, n. 168 del 2014, n. 172 e n. 133 del 2013, n. 40 del 2011).

Così illustrato il metro del giudizio sull'irragionevole disparità di trattamento, il rimettente rileva l'assoluta estraneità, rispetto alla *ratio* propria della norma censurata - tutelare il diritto all'abitazione delle popolazioni vittime del sisma che ha colpito l'Irpinia nel 1980 - di fattori attinenti, per un verso, all'ente pubblico territoriale che ha acquistato gli immobili per metterli a disposizione dei terremotati e, per un altro verso, alla fonte normativa di stanziamento dei fondi statali utilizzati per sostenere il relativo costo.

L'esito dello scrutinio non potrebbe dunque che condurre - secondo il giudice *a quo* - «a riconoscere l'irragionevolezza dei criteri normativamente posti quali condizioni per l'accesso al beneficio, giacché si tratta di criteri completamente scollegati tanto dalle condizioni soggettive del beneficiario quanto dalla situazione oggettiva dei territori in cui i prefabbricati sono stati collocati». La distinzione si fonderebbe su parametri «meramente formali e interni all'organizzazione degli apparati pubblici», che risulterebbero «privi di qualunque collegamento con la funzione della provvidenza da erogare, così da contraddire alla stessa *ratio* della disposizione attributiva del beneficio».

5.- In punto di rilevanza, il rimettente afferma che, ove la questione sollevata fosse ritenuta fondata, l'art. 21-*bis*, comma 1, primo periodo, del d.l. n. 244 del 1995, come convertito, «risulterebbe applicabile anche in relazione agli alloggi prefabbricati» di cui si contende nel giudizio principale.

6.- Con atto depositato il 4 aprile 2023, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo la non fondatezza della questione.

6.1.- La difesa dello Stato ritiene che sia possibile interpretare la disposizione di cui all'art. 21-*bis*, comma 1, primo periodo, del d.l. n. 244 del 1995, come convertito, «estensivamente, o meglio, coerentemente con la sua *ratio*». Questa viene individuata nell'obiettivo di «consentire allo Stato di fornire aiuto diretto ai territori colpiti dall'evento calamitoso ed alla popolazione residente, interessata dall'emergenza, che a causa del terremoto del 1980 aveva perso l'abitazione di proprietà, attraverso, prima l'assegnazione temporanea degli alloggi, costruiti e/o acquistati con finanziamenti statali e, successivamente, la cessione gratuita della proprietà degli stessi, ai medesimi assegnatari aventi diritto».

Alla luce di tale ragione giustificativa della norma, e a conforto della possibilità di percorrere un'interpretazione estensiva, il Presidente del Consiglio dei ministri adduce anche il disposto di cui all'ultimo periodo del medesimo comma 1 dell'art. 21-*bis*. Questo, in particolare, nel regolare la cessione a titolo gratuito di immobili costruiti con parziale ricorso a tecniche di edilizia tradizionale, fa espresso riferimento proprio al «comune cedente».

La difesa dello Stato osserva, inoltre, che l'interpretazione restrittiva adottata dal giudice rimettente determinerebbe il paradossale effetto di consentire un ingiustificato arricchimento dei comuni concessionari, che avrebbero acquistato gli immobili con fondi statali, e potrebbero richiedere un corrispettivo per la loro alienazione. Una tale imposizione seguirebbe una logica prettamente civilistica nella determinazione dei modi di acquisto della proprietà in esame, logica che non sarebbe applicabile al caso di specie, trattandosi di ipotesi «di costruzione o acquisto di immobili che devono essere considerati quali beni pubblici [...] in quanto destinati a soddisfare una pubblica utilità».

Su tali premesse, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene percorribile un'interpretazione della disposizione censurata che consenta di applicare il trasferimento ivi previsto «nei casi in cui gli alloggi prefabbricati siano stati acquistati ed installati dai Comuni e non direttamente dallo Stato, anche con ricorso a fonti di finanziamento distinte da quelle



indicate dalla norma (D.L. n. 75/1981, conv. in L. n. 219/1981), ma pur sempre statali (come nel D.L. n. 776/1980, conv. in L. n. 874/1980, cui si fa riferimento nel giudizio *a quo* da parte del Comune di Pescopagano)». A ulteriore conferma della necessità di pervenire a un tale esito ermeneutico, la difesa dello Stato rileva come un'interpretazione letterale e restrittiva, qual è quella preferita dal giudice rimettente, limiterebbe «l'applicazione della disposizione di legge a quei casi, in fatto del tutto residuali, di realizzazione di prefabbricati mediante appalto direttamente attribuito e gestito dallo Stato, con irragionevole esclusione di tutti quegli alloggi (che rappresentano la maggioranza), acquistati o costruiti, sempre con risorse esclusivamente statali, in quanto finanziate sul bilancio dello Stato, dai Comuni, quali articolazioni territoriali dello Stato, in qualità di concessionari del Commissario Straordinario del Governo».

L'Avvocatura generale dello Stato ritiene che una tale interpretazione «finirebbe col vanificare lo scopo prefissato dal Legislatore, oltre a creare una ingiustificabile disparità di trattamento, tra assegnatari degli alloggi».

6.2.- Così indirizzata l'interpretazione della disposizione censurata verrebbe meno, ad avviso della difesa statale, il paventato dubbio di legittimità costituzionale posto dal rimettente in riferimento all'art. 3 Cost.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 17 gennaio 2023, iscritta al n. 26 del registro ordinanze 2023, la Corte di cassazione, sezione seconda civile, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 21-*bis*, comma 1, primo periodo, del d.l. n. 244 del 1995, convertito, nella parte in cui non prevede la cessione gratuita in proprietà, ai relativi assegnatari, degli alloggi prefabbricati costruiti o acquistati dai comuni delle Regioni Campania e Basilicata, quali concessionari del Commissario straordinario per il terremoto del 1980, ai sensi del d.l. n. 776 del 1980, come convertito, per violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento rispetto agli assegnatari degli alloggi prefabbricati costruiti dallo Stato, ai sensi del d.l. n. 75 del 1981, come convertito.

2.- In punto di fatto, il rimettente riferisce che G. D. V. e altri dodici assegnatari di prefabbricati, di proprietà del Comune di Pescopagano, che li aveva acquistati con fondi dello Stato, si erano rivolti al Tribunale di Melfi, chiedendo, tra l'altro, una pronuncia di trasferimento a loro favore della proprietà dei citati alloggi, ai sensi dell'art. 21-*bis* del d.l. n. 244 del 1995, come convertito.

Il giudice *a quo* ricorda che la decisione di primo grado era stata favorevole agli attori, mentre la Corte d'appello di Potenza aveva negato il diritto alla cessione gratuita degli alloggi assegnati.

2.1.- Avverso la pronuncia di secondo grado G. D. V. e alcuni appellati (o aventi causa) ricorrevano per cassazione, sostenendo l'applicabilità alla loro situazione del disposto di cui al citato art. 21-*bis*, comma 1, primo periodo.

2.2.- Nell'esaminare i vari motivi di ricorso, la Corte di cassazione ha identificato «il nucleo della questione [...] nello stabilire se gli alloggi prefabbricati acquistati ed installati dai comuni della Campania e della Basilicata, quali concessionari dello Stato, con i fondi di cui al decreto-legge 776/1980, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 874/1980, possano essere compresi nel perimetro applicativo della disposizione» che reca la norma oggetto di censura.

Il giudice rimettente, dopo ampia e approfondita disamina delle possibili opzioni interpretative, ritiene non percorribile quella costituzionalmente orientata che giunga «al risultato ermeneutico di estendere ai prefabbricati acquistati dai comuni ai sensi del decreto-legge n. 776/1980 la regola della cessione a titolo gratuito ai relativi assegnatari dettata dall'articolo 21 bis del decreto-legge n. 244/1995 per i prefabbricati costruiti dallo Stato ai sensi del decreto-legge n. 75/1981».

2.3.- Sulla base di tale premessa, il giudice *a quo* ritiene che la norma si ponga in contrasto con l'art. 3 Cost.

L'art. 21-*bis*, comma 1, primo periodo, introdurrebbe, infatti, un trattamento irragionevolmente discriminatorio degli assegnatari degli alloggi prefabbricati acquistati dai comuni ai sensi del d.l. n. 776 del 1980, come convertito, «per soddisfare le esigenze abitative primarie delle popolazioni colpite dal sisma del 1980», rispetto agli assegnatari di alloggi costruiti dallo Stato per la medesima finalità ai sensi del d.l. n. 75 del 1981, come convertito. In particolare, il rimettente sostiene che la titolarità degli alloggi messi a disposizione dei terremotati, in capo allo Stato o al comune (pur sempre operante con fondi statali), nonché l'atto normativo di stanziamento dei fondi statali, utilizzati per sostenere il relativo costo, sarebbero profili il cui variare non giustificerebbe un differente trattamento, tenuto conto della *ratio* propria della norma censurata.



2.4.- La Corte di cassazione afferma, inoltre, che solo l'accoglimento della questione sollevata sulla norma censurata consentirebbe la sua applicazione anche agli alloggi prefabbricati di cui si contende nel giudizio principale, il che comproverebbe la rilevanza della questione medesima.

2.5.- Con atto depositato il 4 aprile 2023, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, perorando una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata.

3.- La questione che la Corte rimettente solleva in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento, è fondata.

4.- L'art. 21-*bis*, comma 1, primo periodo, è stato introdotto in sede di conversione del d.l. n. 244 del 1995: uno dei numerosi decreti-legge che si ascrivono alla sequenza di provvedimenti normativi emanati per far fronte, tramite varie tipologie di interventi, alle molteplici criticità determinate dal terremoto che ha colpito l'Irpinia nel 1980.

La norma censurata prevede il trasferimento a titolo gratuito, insieme alle parti comuni, di alloggi prefabbricati a favore di chi ne abbia ottenuto formale assegnazione, anche provvisoria. In particolare, l'art. 21-*bis*, comma 1, primo periodo, individua i beni oggetto di tale trasferimento: in rapporto alla loro ubicazione, nei comuni della Campania e della Basilicata; in funzione di chi li ha costruiti, lo Stato; e in relazione alla fonte normativa, in virtù della quale sono stati realizzati e finanziati, il d.l. n. 75 del 1981, come convertito.

Senonché tale delimitazione non ricomprende i beni oggetto della pretesa fatta valere nel giudizio principale, che condividono con la fattispecie disegnata dal legislatore, e in specie con i criteri normativi che determinano gli alloggi oggetto del trasferimento, solo il dato relativo alla loro ubicazione, trattandosi, per il resto, di prefabbricati acquistati o costruiti dal Comune, e non dallo Stato, e realizzati ai sensi del d.l. n. 776 del 1980, come convertito, e non del d.l. n. 75 del 1981, come convertito.

4.1.- Va preliminarmente precisato che il riferimento alla costruzione degli alloggi da parte dello Stato non identifica, di necessità, anche la titolarità dei beni in capo al medesimo, tanto più se si considera che la norma censurata si colloca nell'ambito di un atto normativo che, per effetto di successive integrazioni, fornisce con riguardo a tale profilo indici interpretativi non univoci.

Nel senso della titolarità dei beni in capo allo Stato depongono i commi 3 e 4 del medesimo art. 21-*bis*, i quali prevedono, rispettivamente, che «[l]e domande per ottenere la cessione in proprietà degli alloggi di cui al comma 1 debbono essere presentate dagli interessati all'ufficio del territorio dell'Amministrazione finanziaria della provincia territorialmente competente entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto» e che «il responsabile dell'ufficio del territorio stipula nei successivi tre mesi dalla presentazione della domanda stessa l'atto di cessione in proprietà dell'immobile assegnato a ciascun avente diritto».

D'altro canto, il secondo periodo del comma 1 dell'art. 21-*bis* (introdotto con l'art. 5-*bis*, comma 3, del decreto-legge 27 maggio 2005, n. 86, recante «Misure urgenti di sostegno nelle aree metropolitane per i conduttori di immobili in condizioni di particolare disagio abitativo conseguente a provvedimenti esecutivi di rilascio», convertito, con modificazioni, nella legge 26 luglio 2005, n. 148) evoca una possibile titolarità degli alloggi in capo al comune, essendo quest'ultimo indicato quale soggetto cedente. La previsione stabilisce, infatti, che «[l]e disposizioni di cui al precedente periodo si applicano anche agli alloggi prefabbricati che siano stati realizzati con parziale ricorso a tecniche di edilizia tradizionale, fatta salva la facoltà del comune cedente di determinare un prezzo di cessione commisurato agli eventuali oneri di manutenzione sostenuti».

Deve, dunque, ritenersi che i beni individuati dall'art. 21-*bis*, comma 1, primo periodo, sono tanto quelli rimasti nella titolarità dello Stato, quanto quelli costruiti con oneri a carico dello stesso e trasferiti ai comuni.

4.2.- Ciò premesso, il riferimento alla possibile titolarità degli alloggi, in capo sia allo Stato sia al comune, non risolve il problema della esclusione, dal perimetro normativo dei beni oggetto della cessione obbligatoria e gratuita, dei prefabbricati di cui si chiede il trasferimento nel giudizio principale.

Anche, infatti, a voler adottare una interpretazione più estesa del richiamo agli alloggi «costruiti dallo Stato», l'oggetto della cessione obbligatoria e gratuita, di cui all'art. 21-*bis*, comma 1, primo periodo, resta comunque circoscritto ai beni costruiti e finanziati sulla base di una precisa fonte normativa: il d.l. n. 75 del 1981, come convertito.

La norma, pertanto, non include gli alloggi prefabbricati che, al pari di quelli di cui si controverte nel giudizio principale, sono stati realizzati in virtù di quanto disposto da altra fonte normativa (il d.l. n. 776 del 1980, come convertito), diversa e antecedente rispetto a quella richiamata nel citato comma 1 dell'art. 21-*bis*.



Il puntuale riferimento testuale a una specifica disciplina, che identifica gli alloggi oggetto della cessione gratuita, senza includere quelli realizzati in base a una fonte normativa antecedente, è un dato non certo irrilevante e che anzi depone nel senso di una esclusione degli alloggi costruiti in precedenza.

Al contempo, non può invocarsi, tanto più all'interno di una disciplina che attribuisce un beneficio, la sola *ratio* della norma per ravvisare una analogia tra le diverse fonti che disciplinano in maniera articolata la realizzazione degli alloggi prefabbricati, grazie a risorse provenienti talora direttamente dallo Stato, talora da donazioni effettuate allo Stato con vincolo di destinazione a favore delle zone terremotate (art. 2, comma 1, del decreto-legge 27 febbraio 1982, n. 57, recante «Disciplina per la gestione stralcio dell'attività del commissario per le zone terremotate della Campania e della Basilicata», convertito, con modificazioni, nella legge 29 aprile 1982, n. 187, il cui testo è riprodotto nell'art. 92, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 1990, n. 76, recante «Testo unico delle leggi per gli interventi nei territori della Campania, Basilicata, Puglia e Calabria colpiti dagli eventi sismici del novembre 1980, del febbraio 1981 e del marzo 1982»).

Pertanto, benché sarebbe stata auspicabile una disciplina organica concernente il trasferimento gratuito degli alloggi prefabbricati a favore degli assegnatari, rimasti privi della loro abitazione a causa del terremoto, non è dato disattendere il dato testuale, in nome della sola *ratio* della norma censurata.

5.- Dove, dunque, il testo della disposizione frappone ostacoli all'interprete, è allora che la *ratio* della norma opera quale metro del giudizio sulla irragionevole disparità di trattamento tra la fattispecie delineata dal legislatore e quella cui si ascrive la situazione oggetto del giudizio principale.

5.1.- Secondo la giurisprudenza di questa Corte, «la violazione del principio di uguaglianza sussiste qualora situazioni omogenee siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso» (da ultimo sentenza n. 270 del 2022, nello stesso senso sentenze n. 43 del 2022 e n. 276 del 2020), sicché «l'introduzione di regimi differenziati è consentita solo in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o arbitraria, che sia cioè giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio* [...] (sentenza n. 172 del 2013)» (sentenza n. 107 del 2018)» (sentenza n. 112 del 2021).

5.2.- Ebbene, non vi è dubbio che la ragione giustificativa della norma censurata si debba rinvenire - come già anticipato - nell'esigenza di garantire agli assegnatari di tali alloggi una maggiore stabilità nella tutela della loro esigenza abitativa tramite l'acquisizione di un diritto di proprietà, vincolato al soddisfacimento del richiamato bisogno. L'art. 21-*bis*, comma 5, del d.l. n. 244 del 1995, come convertito, dispone, infatti, che «[g]li alloggi ceduti in proprietà agli aventi diritto devono conservare, a pena di nullità dell'atto di cessione, la loro destinazione abitativa, non sono cedibili in locazione, permuta, usufrutto o comodato e non sono alienabili per venti anni a decorrere dalla data di accatastamento».

5.3.- Chiarita la funzione della norma censurata, non si ravvisa alcuna ragionevole e necessaria connessione fra tale *ratio*, orientata alla tutela degli assegnatari degli alloggi prefabbricati, ubicati nei comuni colpiti dal terremoto dell'Irpinia, e il tipo di ente pubblico che si è fatto carico della loro costruzione o acquisizione: il comune piuttosto che lo Stato.

Ancor meno giustificabile è restringere l'ambito dei beneficiari a coloro che siano assegnatari di un prefabbricato realizzato sulla base di uno specifico decreto-legge, anziché di un diverso atto normativo parimenti intervenuto nello stesso contesto di gestione dell'emergenza abitativa suscitata dall'evento sismico.

Gli elementi che differenziano la previsione legislativa dalla condizione in cui versano i ricorrenti del giudizio principale attengono a profili che risultano del tutto estranei alle istanze di tutela che sorreggono la norma: istanze che si limitano a sopperire, con la proprietà di alloggi prefabbricati, alle esigenze abitative di chi, oltre quarant'anni fa, è stato vittima degli effetti distruttivi del terremoto verificatosi in Irpinia.

L'esclusione dalla norma censurata della platea di beneficiari individuata dal giudice *a quo* non trova, dunque, alcuna logica giustificazione e comporta una irragionevole disparità di trattamento fra le due categorie di soggetti, parimenti meritevoli della medesima protezione.

5.4.- Le considerazioni svolte conducono a dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 21-*bis*, comma 1, primo periodo, del d.l. n. 244 del 1995, come convertito, nella parte in cui non prevede la cessione gratuita in proprietà ai relativi assegnatari degli alloggi prefabbricati costruiti o acquistati dai comuni delle Regioni Campania e Basilicata, quali concessionari del Commissario straordinario per il terremoto del 1980, ai sensi del d.l. n. 776 del 1980, come convertito.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 21-bis, comma 1, primo periodo, del decreto-legge 23 giugno 1995, n. 244 (Misure dirette ad accelerare il completamento degli interventi pubblici e la realizzazione dei nuovi interventi nelle aree depresse), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1995, n. 341, nella parte in cui non prevede la cessione gratuita in proprietà ai relativi assegnatari degli alloggi prefabbricati costruiti o acquistati dai comuni delle Regioni Campania e Basilicata, quali concessionari del Commissario straordinario per il terremoto del 1980, ai sensi del decreto-legge 26 novembre 1980, n. 776 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal terremoto del novembre 1980), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 1980, n. 874.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 settembre 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 17 ottobre 2023

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_230189

N. 190

Sentenza 21 settembre - 17 ottobre 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Riscossione - Diretta impugnabilità del ruolo e della cartella, invalidamente notificati, conosciuti occasionalmente tramite la consultazione dell'estratto di ruolo (nel caso di specie: impugnazione di una cartella relativa alla TARSU del 2011) - Esclusione, in via generale - Possibilità ammessa alle sole ipotesi espressamente previste - Denunciata violazione del diritto di difesa e del principio di uguaglianza - Inammissibilità delle questioni - Pressante auspicio che il Governo dia attuazione alla revisione del sistema nazionale della riscossione secondo i principi e criteri contenuti nella delega conferitagli dalla legge 9 agosto 2023, n. 111.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, art. 12, comma 4-bis, così come modificato dall'art. 3-bis del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215, in vigore dal 21 dicembre 2021.
- Costituzione, artt. 3, 24, 77, 111, 113 e 117, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici: Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

