

Sentenza Cassazione n. 5269 del 28.02.2008

Svolgimento del processo e motivi della decisione

1. Il Consorzio Copin - concessionario del Presidente della Giunta della Regione Campania per la realizzazione del piano di risistemazione dell'area flegrea interessata da fenomeni di bradisismo - con ricorso illustrato anche con memoria impugnata per cassazione la sentenza n. 13 del 2005, con la quale la Giunta Speciale per le espropriazioni istituita presso la Corte di appello di Napoli lo ha condannato a pagare agli odierni intimati l'indennità per l'occupazione d'urgenza (attuata per le finalità di cui sopra) di immobili di loro proprietà, quantificata in misura corrispondente a quella degli interessi legali per anno (a decorrere da quello appunto di occupazione) sull'importo della indennità "virtuale" di espropriazione, non essendo allo stato liquidabile anche detta ultima indennità (dal che l'improcedibilità, previamente dichiarata, della correlativa domanda) per difetto della condizione costituita dal decreto di esproprio, a quel momento, legittimamente, non ancora emesso.

Con condanna, altresì, di esso ricorrente a corrispondere l'indennità aggiuntiva L. n. 865 del 1971, ex art. 17, per l'attività di coltivazione diretta svolta sui terreni come sopra occupati.

Resistono gli intimati con proposizione anche di ricorso incidentale.

2. Denuncia, appunto, il Consorzio, con i due complessi motivi di cui si compone la sua impugnazione:

a) l'errata attribuzione agli istanti della indennità di occupazione.

La quale, a suo avviso, non sarebbe prevista, in via autonoma, dalla disciplina speciale di cui alla L. n. 219 del 1981, art. 80 e segg.

(che viceversa l'assorbirebbe nell'indennità di espropriazione, come anche disposto nell'ordinanza n. 31/89, sostanzialmente disapplicata senza motivazione dalla G.S.E.) e non avrebbe potuto, comunque, essere liquidata quando ancora il decreto definitivo di espropriazione era legittimamente in itinere, nè tantomeno avrebbe potuto essere correlata alla indennità "virtuale" di espropriazione, così irritualmente influenzando sulla successiva effettiva determinazione del medesimo indennizzo;

b) l'assoluto difetto di motivazione sul punto decisivo della stima del valore di mercato dei cespiti occupati, operato dai Giudici del merito - ai sensi della citata L. n. 219, art. 17 (del quale è prospettata, in subordine, l'illegittimità costituzionale per violazione del diritto di difesa) - anche con errata attribuzione a quei suoli di una vocazione edificatoria, per essi viceversa esclusa dagli strumenti urbanistici.

3. I ricorrenti incidentali, con l'unico mezzo della propria impugnazione, a loro volta, denunciano la mancata condivisione dei valori di mercato dei terreni in questione indicati nella perizia di parte attrice, che assumono erratamente motivata dalla G.S.E. in ragione di una loro carenza di prova, non rispondente ad 4. I due ricorsi vanno previamente riuniti ai sensi dell'art. 335 c.p.c..

5. Il primo motivo del ricorso del Consorzio è in ogni sua parte infondato.

Arbitraria e non corretta è, in primo luogo, infatti l'interpretazione della normativa speciale (L. n. 219 del 1981, art. 80 e segg.), in esso sostenuta, quanto alla pretesa esclusione di un autonomo diritto all'indennità di occupazione, che ad avviso del ricorrente resterebbe invece "assorbito" nell'indennizzo espropriativo.

Al contrario, come già precisato da queste SS.UU. "ogni occupazione temporanea e d'urgenza, imposta dall'esigenza di una più celere esecuzione dell'opera dichiarata di pubblica utilità rispetto ai termini occorrenti per le procedure espropriative, ingenera un'obbligazione indennitaria diretta a compensare, per tutta la durata dello stato di temporanea indisponibilità del bene, il detrimento dato dal suo mancato godimento, cioè una perdita reddituale che, essendo diversa dalla perdita della proprietà del cespite, postula un ristoro separato, e ciò vale anche per le occupazioni poste in essere in esecuzione del programma straordinario di edilizia residenziale di cui alla L. n. 219 del 1981, che, all'art. 80, prevede la corresponsione di tutte le indennità di cui alla L. n. 385, e quindi anche dell'indennità di occupazione, prevista dall'art. 2 di quest'ultima. Nè tale principio potrebbe subire deroga per effetto di ordinanze commissariali, in quanto, a norma della L. n. 219 del 1981, art. 84, il potere d'ordinanza attribuito agli organi straordinari è assoggettato, tra l'altro, alle norme del titolo ottavo della medesima legge, nel quale è compreso il citato art. 80" (cfr. n. 388/00 e successive conformi).

D'altra parte, la lettura delle disposizione di cui alla L. 22 ottobre 1971, n. 865, artt. 19 e 20, operata dalla Corte Costituzionale attraverso le sentenze n. 67/90 e n. 470/90 consente di ritenere - come già affermato dalla Suprema Corte - immediatamente azionabile la domanda giudiziale di determinazione dell'indennità di occupazione, con la conseguenza che è connaturato al sistema (così come risultante dalle sentenze della Corte Costituzionale) il meccanismo liquidatorio dell'indennizzo per l'occupazione temporanea sulla base dell'indennità spettante al proprietario a titolo di espropriazione, determinata, necessariamente in modo virtuale.

E senza, infine, che possa a ciò considerarsi ostativa la pretesa formazione, anticipata e irrituale, di un giudicato sulla indennità di esproprio (richiedibile in esito alla eventuale tempestiva adozione del correlativo decreto), non essendo suscettibile di consolidarsi in giudicato un accertamento incidentale, ed appunto virtuale, come quello relativo al parametro utilizzato per la liquidazione dell'indennità di occupazione.

5-bis. Del pari inaccoglibile è anche il successivo complesso secondo mezzo del ricorso in esame, quanto alla stima del valore venale dei cespiti occupati che si assume non sorretta da motivazione ed operata sulla base di una presupposta, destinazione edificatoria degli stessi, che non terrebbe conto della assoluta loro inedificabilità per previsione degli strumenti urbanistici.

Contrariamente all'assunto del Consorzio, la G.S. E. non ha mancato infatti di motivare (adeguatamente per altro) le conclusioni, cui è pervenuta, al riguardo del valore di mercato dei terreni per cui è causa, dando appunto atto di aver tenuto conto sia delle loro caratteristiche intrinseche sia comparativamente dei valori immobiliari della zona, attingendo le proprie fonti oltre che da altre sentenze della medesima G.S.E. riguardanti aree limitrofe, dai valori "dell'Osservatorio dei valori immobiliari del Ministero delle Finanze" e dai dati estimativi in possesso dei tecnici dell'U.T.E., oggi Agenzia del Territorio.

Nè è esatto che quei Giudici abbiano attribuito ai suoli in questione una vocazione edificatoria in contrasto con le previsioni urbanistiche, essendo una tale (pretesamente erronea) attribuzione di destinazione edificatoria meramente supposta dal Consorzio ricorrente, che (per sua stessa ammissione) ha ritenuto di poterla "desumere dall'entità del valore assegnato agli stessi".

Mentre privo di giuridica consistenza è anche il profilo di censura rivolto alla sentenza impugnata, con riferimento alla proposta eccezione di illegittimità della richiamata normativa.

Manifestamente infondata, essendo, invero, la questione di costituzionalità, prospettata, in

relazione all'art. 24 Cost., in quanto contrariamente all'assunto del ricorrente, nel giudizio innanzi alla Giunta Speciale per le Espropriazioni, risulta assicurato il contraddittorio, essendo consentito alle parti di depositare memorie e consulenze tecniche onde offrire al giudice ogni necessario elemento ai fini della decisione (cfr., interna, già SS.UU. n. 9330/03).

5 ter. L'esaminato ricorso va integralmente, pertanto, respinto.

6. Anche il ricorso incidentale è insuscettibile di accoglimento per genericità e difetto di autosufficienza, oltrechè per attinenza, comunque, al merito di valutazione compiute dalla G.S.E..

6.bis L'adottato meccanismo di computo della indennità di occupazione in percentuale di quella (virtuale) di espropriazione è stato censurato, per altro anche in relazione al parametro della previa stima dell'indennizzo espropriativo, come determinato (in termini di semi somma del valore venale e dell'importo dei fitti coacervati del bene) ai sensi della L. n. 219 del 1981, art. 80 (che, all'uopo richiama la c.d. L. Napoli n. 2892 del 1885, artt. 12 e 13).

E ciò in relazione al duplice profilo (rilevabile in tesi anche d'ufficio):

a) della "incompatibilità di quella disciplina con lo iussuperveniens di cui al D.P.R. n. 327 del 2001, art. 37 (T.U. sulle espropriazioni), come novellato dal D.P.R. n. 244 del 2007, art. 2, comma 89 (L. Finanziaria 2008) a seguito della declaratoria di illegittimità (di cui a Corte cost. n. 348/07) della L. n. 359 del 1992, art. 5 bis, e di quella, consequenziale dello stesso art. 37 T.U.. Il cui testo attuale espressamente ora recita: "l'indennità di espropriazione di un'area edificabile è determinata in misura pari al valore venale del bene";

b) dell'illegittimità costituzionale della L. n. 2892 del 1885, artt. 12, 13 - rectius della L. n. 219 del 1981, art. 80 (la cui declaratoria si chiede a questa corte di provocare con attivazione dell'incidente di costituzionalità per contrasto con l'art. 117 Cost., in relazione all'art. 1 del Primo Protocollo della CEDU).

6.ter Entrambe tali censure sono, però, infondate. a) In primo luogo non può qui venire, infatti, in rilievo il richiamato ius superveniens per la ragione, assorbente, della sua inapplicabilità ratione temporis alla fattispecie, atteso che la norma intertemporale di cui al comma 90 dello stesso art. 2 della Finanziaria 2008 prevede bensì una (limitata) retroattività della nuova disciplina di determinazione della indennità espropriativa, ma solo con riferimento ai "procedimenti espropriativi", e non anche ai giudizi, "in corso". b) Quanto poi alla prospettata questione di costituzionalità, è pur vero che il criterio liquidatorio speciale stabilito nella L. n. 219 del 1981, art. 80, non è (in modo apprezzabile) dissimile (per il profilo dello scostamento dal valore integrale del bene) da quello adottato, in via generale, dalle disposizioni della citata L. n. 359 del 1982, art. 5 bis e citato D.P.R. n. 327 del 2001, art. 37. E che dette disposizioni con la riferita sentenza n. 348 sono state dichiarate incostituzionali per contrasto (che si vorrebbe appunto conducente ad analoga caducazione della L. n. 219, art. 80) con l'art. 1 Primo Protocollo CEDU, "come interpretato dalla Corte di Strasburgo" costituente "parametro integrativo dell'art. 117 Cost., quanto all'ivi prescritto necessario (ragionevole) allineamento dell'indennizzo al valore pieno di mercato del bene espropriato.

Ma vero è altresì che, in motivazione della sentenza n. 348, il Giudice delle leggi - nel verificare, ai fini della utilizzabilità del parametro comunitario come "norma interposta", la precondizione di sua "compatibilità con l'ordinamento costituzionale italiano", con riferimento, per quel che qui rileva, alla "funzione sociale" riconosciuta al diritto di proprietà - non ha mancato di sottolineare come analogo riconoscimento si contenga anche nella corrispondente

disposizione della CEDU, nella interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo, che la integra e conforma in termini di "diritto vivente".

All'uopo, la citata sentenza n. 348, in particolare, infatti, richiama il recente fondamentale arresto della Grande Chambre del 29 marzo 2006 (in causa Scordino v. Italia) ove appunto si precisa che, mentre "in caso di espropriazione isolata solo una riparazione integrale può essere considerata in un rapporto ragionevole con il valore del bene", viceversa "obbiettivi legittimi di utilità pubblica come quelli perseguiti da misura di riforma economica o di giustizia sociale possano giustificare un indennizzo inferiore al valore di mercato effettivo", nel quadro di "un ampio margine apprezzamento" riconosciuto, per tal profilo, allo Stato.

Ora, appunto, la L. 14 maggio 1981, n. 219 - in quanto volta, in una contingenza, drammatica ed eccezionale a porre rimedio alle conseguenze degli eventi sismici del novembre 1980 e febbraio 1981, con tempestivi interventi in favore delle popolazioni colpite dal terremoto, per la "ricostruzione delle zone disastrose della Basilicata e della Campania" - innegabilmente rientra nella categoria di quelle precedenti espropriazioni, non "isolate", finalizzate al perseguimento di "obbiettivi sociali" che giustificano, anche nel quadro di tutela della CEDU, la corresponsione di un "indennizzo inferiore al valore di mercato" nella misura che, secondo l'apprezzamento del legislatore risulta necessaria per la fattibilità dei programmi di ricostruzione.

Il che conduce, appunto, a ritenere la manifesta infondatezza del quesito di costituzionalità della L. n. 219 del 1981, art. 80.

E ciò a maggiore ragione ove si consideri che, anche con riguardo alla stessa L. n. 359 del 1991, art. 5 bis (e in relazione al parametro dell'art. 42, nel quadro del verificato rapporto di compatibilità, con questo della "norma interposta" di cui all'art. 1 Prot. CEDU), la Corte costituzionale ha tenuto ancora a precisare (al punto 5.6 della motivazione della ricordata sentenza n. 348) che il meccanismo indennitario di cui al predetto articolo - in quanto introdotto "in via transitoria" dal legislatore del 1992 per il perseguimento di "obbiettivi sociali", con manovra finanziaria volta al superamento della grave congiuntura che il Paese stava attraversando - ben a ragione aveva superato il vaglio di costituzionalità (nel giudizio concluso dalla precedente sentenza n. 283/93), essendo infatti solo in prosieguo quel meccanismo, venuto a collidere con il precetto costituzionale, in conseguenza e per effetto della sua stabilizzazione a regime nel T.U. delle espropriazioni del 2001.

Mentre, neppure può indurre, infine a contraria conclusione il fatto che all'art. 2 della Finanziaria 2008 (per quanto già detto non applicabile alla fattispecie) risulta prevista, in via generale, per le espropriazioni "finalizzate ad attuare interventi di riforma economico-sociale", una riduzione (del 25%) più contenuta di quella consentita dalla legge del 1981.

E ciò sia per la ragione, appunto, della specialità, temporaneità ed eccezionalità della normativa sulla ricostruzione dei territori colpiti dal terremoto del 1980/81, sia perchè comunque, in linea di principio, l'avanzamento, nel prosieguo della legislazione, del livello di garanzia di un valore costituzionale non comporta l'illegittimità della normativa precedente attestata su un livello inferiore di tutela; attesa anche, per quanto più in particolare attiene alla disciplina espropriativa, la "relatività diacronica dei criteri di indennizzo adottati dal legislatore" (Corte Cost. nn. 283/1993 e 3248/2007 citt.).

In considerazione dell'esito complessivo della lite possono compensarsi tra le parti le spese di questo giudizio di legittimità.