

STUDIO LEGALE LUDOVICI
AVVOCATO RODOLFO LUDOVICI
PATROCINANTE DINANZI ALLE MAGISTRATURE SUPERIORI



TRIBUNALE CIVILE DI L'AQUILA
NOTE IN SOSTITUZIONE D'UDIENZA

R.G.N. 1252/2019

IN FAVORE

dell'**A.S. di PRETURO**, rapp. e dif. dall'Avv. Rodolfo Ludovici che dichiara di voler ricevere comunicazioni all'indirizzo PEC rodolfo.ludovici@pecordineavvocatilaquila.it.

CONTRO

L'AGENZIA DEL DEMANIO, FILIALE ABRUZZO E MOLISE, in persona del legale rapp.p.t.

L'Avv. Rodolfo Ludovici, in qualità di difensore dell'A.S. di Preturo ed in relazione all'Integrazione di CTU, depositata l'11.9.2023 dal Dott. Paolo De Paoli, eccepisce quanto segue:

1) Per quanto attiene il calcolo "**dell'indennità dovuta alla parte attrice valutando il valore del terreno per analogia a quanto disposto dall'art.8 del D.R. 400/93, per le occupazioni del Demanio Marittimo**", si deve constatare che il CTU ha ritenuto di determinare l'indennità identificandolo con il canone annuo dovuto per le concessioni di aree demaniali marittime (pag. 3 dell'Integrazione di CTU).

Ciò è palesemente errato.

Infatti secondo la giurisprudenza risalente della Corte di Cassazione, recentemente ribadita (Cass. 29405/2022), il soggetto tenuto al risarcimento per l'occupazione abusiva di un bene demaniale marittimo non può pretendere l'applicazione, per la determinazione del relativo indennizzo, dei criteri fissati dall'ordinamento positivo per la determinazione dei canoni per la concessione in uso di beni demaniali, atteso che questi attengono a godimenti di un bene (demaniale o patrimoniale) legittimi perché fondati su un valido titolo (Cass. n.9156 del 1993; Cass. n.17146 del 2004), nella specie non esistente.

L'occupazione senza titolo di un bene demaniale, infatti, costituisce di regola un atto illecito riconducibile allo schema normativo dell'art.2043 c.c., con le conseguenti conseguenze (Cass. n.17146/2004).

VICO PICENZE 25- 67100 L'AQUILA

Tel 0862 413434 - fax 0862 410237

Mail studiolegaleludovici@yahoo.it

PEC: rodolfo.ludovici@pecordineavvocatilaquila.it

P.I. 01572480661 C.F. LDVRLF46L22A345P

Non si comprende, peraltro, il perché il CTU abbia voluto determinare l'indennità per l'occupazione illegittima adeguandola ai canoni concessori in contrasto con il quesito a lui affidato e con il preciso disposto del D.L. n.400/93 e s.m.i. che, espressamente, all'art.8, stabilisce che a decorrere dagli anni 1990 “gli indennizzi dovuti per le utilizzazioni senza titolo dei beni demaniali marittimi ovvero per utilizzazioni difformi dal titolo concessorio sono determinati in misura pari ai canoni concessori maggiorata rispettivamente del 200% (per le utilizzazioni senza titolo) e del 100% (per le utilizzazioni difformi dal titolo concessorio)”.

Pur stante l'errore commesso dal CTU risulta possibile la sua correzione in quanto il citato art.8 del D.L. 400/1993 prevede un indennizzo per le occupazioni senza titolo (quale è quella per cui si discute), determinato in misura pari ai canoni concessori di cui all'art.3 della citata disposizione normativa, maggiorata del 200%, dal 1990 al 2007, e dal 2007 ad oggi un indennizzo calcolato, ai sensi dell'art.1 della legge finanziaria per il 2007, L. 296/2007, che prevede un indennizzo commisurato al valore venale del bene.

La CTU identifica sia i canoni che potevano essere applicati nel caso di una legittima concessione e sia il valore venale dei terreni occupati (anche se in modo non del tutto esatto come si dirà in seguito) e, per questo, con un semplice calcolo matematico si può pervenire alla esatta indennità dovuta per l'occupazione del demanio collettivo in analogia con quanto previsto per il demanio marittimo, superando l'erroneità delle prospettazioni svolte dal CTU.

2) Per quanto attiene il calcolo dell'indennità dovuta secondo i criteri previsti dagli artt.49 e 50 del D.P.R. 327/2001 si rendono necessarie due contestazioni.

A) La prima relativa al più probabile valore di mercato

Per quanto attiene questo aspetto ci si riporta al punto B) delle Osservazioni alla Consulenza Tecnica depositate in data 26.4.2022, in quanto le Integrazioni dell'11.9.2023 non determinano un nuovo valore di mercato ma si riportano a quello individuato nella prima Consulenza Tecnica, criticato dall'A.S. di Preturo con le dette Osservazioni.

B) Altro evidente errore il CTU ha commesso nell'applicare all'indennità dovuta per l'occupazione temporanea (art.49 e 50 del DPR 327/01) la riduzione del 25%, disposta dall'art.37, comma 1, secondo periodo, che testualmente recita: “quando l'espropriazione è finalizzata ad attuare interventi di riforma economico sociale l'indennità è ridotta del 25%”.

Tale scelta è stata decisa, esclusivamente, “tenuto conto della destinazione dell'area oggetto di contestazione” (pag. 28 dell'Integrazione alla CTU).

Si deve prendere atto, dopo quattro anni dall'inizio della controversia, che si naviga, ancora, su un mare agitato, pieno di pericoli e di ombre, che si pongono come ostacoli

ad una tutela giurisdizionale piena ed effettiva, rispettosa dei principi costituzionali e del diritto europeo.

In effetti l'ulteriore grave errore commesso dal CTU, in uno con quello relativo all'indennità ex D.L. 400/93, viene a rappresentare, in maniera evidente, quanto sia ancora incerto il cammino per pervenire ad una decisione corretta e, quindi, ad una giusta riparazione del danno.

Ciò ci costringe a trattare, anche se nella maniera più sintetica possibile, della riduzione prevista dall'art.1, D.P.R. 327/01 nei casi l'espropriazione sia finalizzata ad interventi di riforma economica e sociale, scusandoci, fin da ora, dell'appesantimento difensivo (di cui avremmo fatto volentieri a meno).

1) La giurisprudenza della C.E.D.U. (che trova diretta ed immediata applicazione in Italia) ha ammesso che l'indennità di esproprio possa anche non coincidere con il pieno valore di mercato allorquando l'esproprio soddisfi due condizioni:

1. che non si tratti di un esproprio cosiddetto "isolato"
2. che l'esproprio sia inquadrato all'interno di una riforma economico – sociale.

Il legislatore nazionale, nel tentativo di arginare i maggiori costi scaturenti dall'obbligo di determinare l'indennità di esproprio nella misura di mercato dei terreni, ha ritenuto, con la citata legge n. 244/2007, di poter introdurre un temperamento già noto da tempo alla giurisprudenza della Corte Europea per i Diritti dell'Uomo che aveva già ritenuto di poter applicare riduzioni in casi, però, del tutto eccezionali ed infrequenti, tra cui, a titolo meramente esemplificativo, si possono ricordare:

- i "mutamenti radicali del sistema costituzionale di un paese quali la transizione della monarchia alla repubblica" (caso ex-roi de Grèce et autres c. Grèce sentenza 23 novembre 2000);
- il quadro di riforma generale dell'enfiteusi in Inghilterra (caso James e altri contro Regno Unito);
- la nazionalizzazione di società di costruzioni aeronautica e navale prevista dal programma economico, politico e sociale del partito che aveva vinto le elezioni (caso Lithgow e altri vs Regno Unito).

Com'è evidente, si tratta di casi eccezionali ed episodici che non hanno nessuna attinenza diretta con le espropriazioni "ordinarie", qual è certamente quella oggetto del presente procedimento.

Nelle fattispecie sottoposta all'esame del tribunale, infatti, appare, con immediata evidenza, che difettano entrambe le evidenziate condizioni:

1. da un lato, si tratta infatti di esproprio "isolato", dotato di una propria autonomia, oggettivamente limitata, circoscritto all'interno del territorio
2. dall'altro lato, non si tratta di ipotesi della "riforma economico – sociale" di cui difettano gli estremi necessari (nei termini delineati dalla giurisprudenza della Corte

Europea e, come qui di seguito si dirà, anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato).

Si rende necessario aggiungere che l'intervento della Cassazione e del Consiglio di Stato si è reso necessario in quanto, nella prassi amministrativa, le pubbliche amministrazioni esproprianti (come nel nostro caso ha ritenuto il CTU) tentano di giustificare l'applicazione, sempre e comunque, della riduzione del 25% della indennità di esproprio, in maniera pressocchè indiscriminata.

Una simile prassi ha determinato l'intervento dei giudici nazionali che, come meglio si dirà nei punti successivi, hanno posto in essere un orientamento giurisprudenziale particolarmente utile per una soluzione del caso d'interesse.

In effetti la P.A. ha tentato di ricomprendere opere pubbliche (quali strade, marciapiedi, ospedali, scuole, opere di urbanizzazione, ecc.), in quanto di per se' connotate dalla "pubblica utilità", nell'ambito degli interventi di "riforma economico - sociale" suscettibili di beneficiare indiscriminatamente dell'abbattimento del 25 % dell'indennità di esproprio, senza tener conto della rigorosa impostazione imposta dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, la quale, come accennato, ha introdotto il concetto di "riforma economico - sociale" in un quadro di circostanze derogatorie assolutamente eccezionali al principio generale del valore venale del bene espropriato ed ha sempre distinto gli espropri appartenenti alle suddette riforme economico - sociali (oggettivamente connotati da una amplissima incisività sull'ordinamento e/o sul gran numero indifferenziato e non predeterminabile dei destinatari) dagli espropri cosiddetti "isolati" (oggettivamente connotati dall'assenza di incisività sull'ordinamento e/o dal ridotto numero di destinatari, spesso direttamente determinabili individuabili) (come nel caso di interesse), per i quali ha, sistematicamente, seguito la regola dell'applicazione del valore venale di mercato del bene espropriato.

Ciò impone all'interprete di tener sempre presente la distinzione (da una parte) tra opere pubbliche "singole ed isolate", progettate e approvate per ordinarie esigenze di pubblica utilità, e (dall'altra parte) opere pubbliche funzionali a riforme generali dell'ordinamento, per scopi di sviluppo e giustizia sociale, incidenti su una pluralità indistinta ed indeterminabile di cittadini, in situazioni eccezionali (quale, ad esempio, è stata a suo tempo la riforma agraria di cui alla legge 841/1950, con i relativi espropri generalizzati dei latifondi).

Appare dunque oggettivamente difficile riscontrare oggi "riforme economico - sociali" nella accezione fatta propria dalla Corte Europea, caratterizzate cioè dai connotati della generalità, dell'eccezionalità, della incisiva innovatività del contenuto normativo o della eversività dell'assetto economico - sociale.

La previsione introdotta nell'articolo 37 d.p.r. n. 327/2001 dall'art. 2/89 della legge n.

244/2007 e', quindi, destinata a rivelarsi una pedissequa ripetizione dei concetti espressi in via generale dalla Corte Europea, destinata a rimanere sul piano potenziale di astratta regolamentazione di eventuali future riforme di quel tipo.

Infatti, con la notissima sentenza emessa in esito al caso Scordino c/o Italia (ric. n. 36813/97 del 29.3.2006), la stessa Grande Chambre della Corte Europea Diritti dell'Uomo ha affrontato e risolto, con grande chiarezza, i principi in questione, stabilendo in particolare che nell'ipotesi di espropriazione per la realizzazione di un piano di edilizia residenziale, il proprietario conserva integro il diritto ad avere il valore venale del bene abitato senza alcuna riduzione della indennità di esproprio, atteso che la realizzazione dell'opera in oggetto non integra gli estremi dell'intervento di "riforme economico sociali".

Anche nelle sentenze Stornaiuolo c/o Italia dell'8.8.2006 e Mason c/o Italia del 24 luglio 2007 la CEDU ha definito la realizzazione di alloggi di edilizia economica e popolare come espropriazione isolata estranea a riforme economico sociali.

La conclusione è immediata ed inevitabile: se dunque la stessa Corte Europea ha già chiarito e stabilito che le espropriazioni finalizzate alla realizzazione del piano p.e.e.p. non si inquadrano nell'ambito delle riforme economico – sociali (pur astrattamente idonea a giustificare un'indennità di esproprio in misura inferiore all'effetto valore di mercato), allora a maggior ragione deve essere parimenti esclusa dalla stessa categoria anche l'esproprio per la realizzazione dell'opera pubblica di cui si tratta che nulla può avere a che vedere con lo sviluppo sociale ed economico della zona.

2) E' appena il caso di precisare, prima di analizzare la giurisprudenza nazionale, che, in conformità ai principi stabiliti dalla sentenza n. 348/2007 della Corte Costituzionale, l'autorità espropriante ed il giudice nazionale sono tenuti ad uniformarsi alle norme della c.e.d.u. (nonchè ai principi stabiliti dalla giurisprudenza della C.E.D.U.) ed a garantirne, per effetto dell'art. 117/1 Costituzione, l'applicazione nell'ordinamento, allorché le stesse non siano in conflitto con la normativa nazionale.

Posto dunque che la normativa c.e.d.u. in materia di determinazione della indennità di esproprio (parametrazione al valore di mercato – salvaguardia del serio ristoro – riduzione del 25 % non per espropri isolati ma solo per quelli inseriti in interventi di grandi riforme economico – sociali) è vigente e cogente e che la stessa sul punto specifico non si pone in contrasto con la normativa nazionale, l'interprete (e, tantomeno, il CTU) non ha alcuna discrezionalità nell'individuare a suo compiacimento la nozione di "riforma economico – sociale", atteso che invece deve necessariamente conformarsi sul punto sia alla normativa e sia alle giurisprudenza della C.E.D.U.

Va da se' allora che l'espressione utilizzata dal legislatore nell'art. 2/89 della legge n. 244/2007 ("quando l'espropriazione è finalizzata ad attuare interventi di riforma

economico - sociale, l'indennità è ridotta del 25 per cento") non può comportare l'applicazione della riduzione del 25 % di cui trattasi senza la necessaria ponderazione. Diversamente, il testo normativo rischierebbe di presentare maglie così larghe da ammettere che la riduzione del 25% della indennità espropriativa potrebbe astrattamente trovare applicazione in ogni procedimento di esproprio, posto che (come già chiarito in precedenza) a ben vedere ogni espropriazione è sempre sorretta da motivazioni "economico – sociali", implicitamente sottese alla stessa dichiarazione di pubblica utilità.

Per completezza può essere opportuno segnalare che con la citata sentenza n. 348/2007, la Corte Costituzionale ha richiamato il 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.

3) La Corte di Cassazione si è subito "allineata" a quanto stabilito dalle norme CEDU, in relazione al significato dell'espressione "interventi di riforma economico-sociali.

In particolare, con espresso riferimento alla espropriazione per la realizzazione di piani produttivi ed edilizia convenzionata, ha testualmente stabilito (Cassazione Civile 28.1. 2011 n. 2100 – pip; Cassazione Civile 1.6. 2010 n 13399 – pip).

"l'occupazione in oggetto non rientra invece in siffatta categoria di espropriazioni, bensì nella prima generale ipotesi per la quale anch'essa dispone "che l'indennità di espropriazione di un'area edificabile è determinata nella misura pari al valore venale del bene".

Con la sentenza del 4.2.2009 n. 2712, sempre la Corte di Cassazione, ha espressamente escluso l'applicabilità della riduzione del 25 % della indennità di esproprio in materia di edilizia convenzionata, stabilendo espressamente che "l'espropriazione in oggetto non rientra in quest'ultima categoria individuata da quest'ultima normativa, bensì nella prima generale ipotesi per la quale anch'essa dispone "che l'indennità di espropriazione di un'area edificabile è determinata nella misura pari al valore venale del bene".

Con la sentenza n. 28463 del 8.10.2008, inoltre, con riferimento all'ipotesi di esproprio finalizzato ad un piano produttivo che la giurisprudenza di merito aveva ritenuto configurasse una "riforma economico – sociale", la Suprema Corte, ha invece escluso tale interpretazione, stabilendo che l'espropriazione per un piano produttivo "...non rientra in quest'ultima categoria individuata da quest'ultima normativa, bensì nella prima generale ipotesi per la quale anch'essa dispone ".

Con la sentenza n. 5269/2008, pronunciata a sezioni unite, la Corte di Cassazione ha confermato l'inapplicabilità di decurtazioni dell'indennità per gli espropri isolati, ammettendola solo per eventi gravi ed eccezionali, come le ricostruzioni per interventi sismici che hanno coinvolto intere regioni del paese (Conformi ex multis Cass. n. 14939 del 21.6.2010; Cass. n. 14755 del 18.6.2010; Cass. n. 2712 del 4.2.2009; Cass. n. 24863 del 8.10.2008).

4) Si aggiunge inoltre, per completezza d'indagine, che anche il Consiglio di Stato (pronunciandosi, ovviamente, in materie di sua competenza e non in tema di indennità di espropriazione) si è uniformato a quanto stabilito dalle norme CEDU in relazione al significato dell'espressione "interventi di riforma economico-sociale";

Con la sentenza n. 3893, del 4.8.2008, ha infatti precisato che deve escludersi che, ai fini di qualificare una norma come di riforma economico-sociale, assuma rilievo la qualificazione direttamente operata dal legislatore, occorrendo, invece, far riferimento alla obbiettiva natura della norma stessa e che non qualsiasi modifica legislativa merita di essere definita di "riforma economico - sociale", spettando, invece, tale qualità solo a quelle norme che corrispondono a scelte di "incisiva innovatività" in settori qualificanti la vita sociale del paese e, in particolare, a quelle che mirano a strutturare tali settori attraverso istituzioni che, per la natura degli interessi che coinvolgono, non possono che valere sull'intero territorio nazionale; inoltre, non tutte le disposizioni contenute in una legge di riforma hanno il carattere di "norma fondamentale", dovendo questo carattere essere riconosciuto esclusivamente ai principi fondamentali enunciati o, comunque, desumibili, ovvero a quelle disposizioni che siano legate ai principi fondamentali da un vincolo di coesistenzialità o di necessaria integrazione.

Posto dunque che la normativa c.e.d.u. in materia di determinazione della indennità di esproprio (parametrazione al valore di mercato – salvaguardia del serio ristoro – riduzione non per espropri isolati ma solo per quelli inseriti in interventi di grandi riforme economico - sociali) e' vigente e cogente e che la stessa sul punto specifico non si pone in contrasto con la normativa nazionale, all'interprete (e, quindi, il CTU) non residua alcuna discrezionalità nell'individuare, a suo compiacimento, la nozione di "riforma economico – sociale", atteso che invece deve necessariamente conformarsi sul punto sia alla normativa della c.e.d.u. sia alle giurisprudenze della C.E.D.U. e dei giudici nazionali.

Per mera prudenza si ritiene di segnalare, nel concludere la trattazione sul punto, che anche recentemente la Cassazione ha ritenuto che: "In tema di espropriazione per pubblica utilità, ove il procedimento sia adottato per realizzare un piano di zona per l'edilizia economica e popolare, non sussiste il presupposto dell'intervento di riforma economica-sociale, che giustifica la riduzione del 25 per cento del valore venale del bene ai fini della determinazione dell'indennità, dovendo esso riguardare l'intera

collettività o parti di essa geograficamente o socialmente predeterminate ad essere, quindi, attuato in forza di una previsione normativa che in tal senso lo definisca” (Cass. civ., Sez.I, 27.12.2022, n.37788).

“Il valore venale del bene da espropriare per pubblica utilità non può essere ridotto del 25%, in ragione dell’intervento di riforma economico-sociale, senza che ciò sia oggetto di una previsione normativa che individui, in linea generale o per il territorio in questione, l’utilizzo dell’area espropriata quale intervento di riforma economico-sociale” (Cass. Civ. Sez.I, 31.12.2020, n.29989).

“in tema d’espropriazione per pubblica utilità, il presupposto dell’intervento di riforma economico-sociale, che giustifica la riduzione del 25% del valore venale del bene ai fini della determinazione dell’indennità, deve riguardare l’intera collettività o parti di essa geograficamente o socialmente predeterminate ed essere, quindi, attuato in forza di una previsione normativa che in tal senso lo definisca. In particolare è escluso che l’inquadramento della procedura espropriativa nel piano regolatore delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale redatti a cura di un Consorzio per lo sviluppo industriale, produttivo – ai sensi dell’art.51 del D.P.R. 218/1978 – degli stessi effetti giuridici del piano territoriale di coordinamento di cui alla legge 1150/1942, possa automaticamente configurare l’intervento come finalizzato alla riforma economico-sociale, in difetto di esplicito riconoscimento normativo” (Cass. civ. 10.6.2020, Sez. I, n.11082).

Per quanto sopra dedotto ed eccepito

Si deve chiedere che, ove il Tribunale non ritenga di poter correggere gli errori commessi dal CTU in qualità di perito peritorum, affidi al Consulente il compito di relazionare in merito alle osservazioni sollevate nel presente atto, anche in udienza, ai sensi dell’art.194, 1° comma, c.p.c.

L’Aquila li, 19.10.2023

Avv. Rodolfo Ludovici