



Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 103 del 08/08/2002

Ordinanza 21 maggio 2002, n. 352

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE DI BARI
PRIMA SEZIONE STRALCIO

in persona del Giudice Istruttore avv. Roberto Meda, in funzione di giudice unico, ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nelle cause civili riunite iscritte nel ruolo generale affari contenziosi sotto i numeri d'ordine 4869/91 e 1256/95, entrambe pendenti

TRA

De Nicolò Francesco, De Nicolò Pietro, Mirizzi Maria, Mirizzi Matilde, Mirizzi Michele, Mirizzi Nicola e Mirizzi Cosimo, elettivamente domiciliati presso e nello studio dell'avv. Pietro Ursini dal quale sono rappresentati e difesi

- ATTORI

E

Comune di Bari, in persona del Sindaco pro-tempore, elettivamente domiciliato in Bari alla Via Marchese di Montrone 5 (Avvocatura Comunale) presso gli avv.ti Leone Paradiso e Anna Maria Colafiati relativamente al giudizio n. 4869/91 di R.G., e in Bari alla Via Andrea da Bari 35 (Prof. Veneto) presso l'avv. Antonio Belsito relativamente al giudizio n. 1256/95 di R.G.

CONVENUTO

FATTO

Con atto di citazione notificato in data 14/8/1991 i germani Francesco e Pietro De Nicolò, nonché i germani Maria, Matilde, Michele, Nicola e Cosimo Mirizzi, comproprietari del suolo in Bari - Via Camillo Rosalba, in catasto al Foglio 48 particelle 341 e 21, esposero che, con sentenza del Tribunale n.

2315/89, confermata dalla Corte d'Appello con sentenza n. 1023/90, passata in giudicato, il Comune di Bari era stato condannato al rilascio del detto suolo, illegittimamente detenuto a seguito della scadenza del termine di durata dell'occupazione d'urgenza disposta con decreto sindacale n. 35 del 22/04/81, nonché al risarcimento dei danni da liquidarsi in separata sede; esponevano altresì che il rilascio era stato coattivamente eseguito in data 9/3/1991, ma restava aperta la questione del risarcimento dei danni, consistenti sia nel mancato godimento dell'immobile per il periodo in cui l'occupazione si era protratta, sia nella perdurante impossibilità di proficua utilizzazione, nonché nella diminuzione di valore correlata alla particolare destinazione urbanistica, in quanto l'immobile, nonostante la scadenza del Piano di Zona nel quale era incluso, per effetto dell'art. 37 L.R. n° 56/80 era di fatto rimasto assoggettato ad una c. d. espropriazione di valore conseguente al vincolo di inedificabilità a tempo indeterminato. Sulla base di questa premessa, gli attori chiedevano un risarcimento di danni pari a lire duemiliardi oltre accessori e spese.

Costituendosi in giudizio con comparsa depositata in data 13/11/91, il Comune di Bari non si oppose al risarcimento del danno da occupazione illegittima, mentre contestò la richiesta risarcitoria derivante dalla destinazione urbanistica.

mq. 6.383.

Infatti, secondo il C.T.U., il valore del suolo inedificabile restituito ai privati si deve considerare pari a £. 30.000/mq.

Egli ha conseguentemente formulato le seguenti due ipotesi:

68.500.000

191.490.000);

che il valore a mq. dell'immobile, riferito al marzo 1991, era pari a 336.267/mq. corrispondenti a £. 770.000.000 per mq. 2.286; e a 2.150.000.000 per mq. 6.383;

che il danno subito per la privazione di tale immobile per un periodo di anni 9, mesi 8 e giorni 9 (dal 30/6/81 al 9/3/91) era pari a £. 373.115.982;

che l'anzidetto valore venale attribuito al fondo non era stato per niente influenzato dall'astratta inedificabilità connessa alla destinazione urbanistica;

che al suolo, restituito agli attori in data 9/3/91, in situazione urbanistica comportante una astratta inedificabilità, doveva attribuirsi un valore pressoché agricolo, pari a £. 30.000/mq., considerata la sua molto favorevole ubicazione nel tessuto urbano, per cui si ottenevano i valori arizidetti.

All'udienza del 16/3/93 gli attori precisavano che il Comune di Bari prima aveva disposto con decreto sindacale n. 177 del 15/4/91 l'espropriazione della particella 341; quindi con delibera G.M. del 13/5/92 n. 2291 aveva riapprovato l'ordinario progetto di edificio scolastico ai fini della dichiarazione di p.u., e con successivo decreto sindacale n. 53 del 22/7/92 aveva disposto l'occupazione d'urgenza, eseguita il 21/9/92.

All'udienza del 26/10/95 gli attori chiedevano l'emissione dei provvedimenti ex art. 186 quater C.P.C., e con ordinanza in data 26/10/1995 il G.I. condannava il Comune di Bari a pagare agli attori la somma di £. 373.115.982, di cui £. 149.246.392 relative al periodo in cui l'occupazione era stata illegittima, maggiorata di rivalutazione a £. 183.573.063 oltre interessi legali sul capitale di £. 149.246.392 a decorrere dal 9/3/91; e £. 223.869.590 relative al periodo in cui l'occupazione era stata legittima, maggiorata di interessi legali dalla scadenza dell'occupazione legittima.

Con la stessa ordinanza furono anche liquidate le spese legati a carico del Comune di Bari e fu fissata l'udienza collegiale.

In sede di discussione definitiva della causa, il Comune di Bari invocò le disposizioni riduttive di cui alla L. n. 549/1995 e contestò l'epoca e l'ammontare della stima operata dal C.T.U.; gli attori, invece, in relazione alle anzidette sopravvenute circostanze della procedura espropriativa, chiesero che, previa declaratoria di nullità dei provvedimenti della nuova procedura ablatoria, il Comune di Bari fosse condannato sia al risarcimento dei danni derivati dalla pregressa occupazione, sia di quelli conseguenti

alla perdita dell'immobile illegittimamente occupato.

Con ordinanza collegiale in data 27/9/96 il Tribunale ritenne necessaria procedere a C.T.U., per determinare il valore medio dei terreni oggetto di occupazione nel periodo 1981/1991, e nominò quale C.T.U. l'ing. Salvatore Consiglio.

Questi, sostanzialmente rigettando i rilievi mossi dalle parti avverso le conclusioni cui era pervenuto il precedente C.T.U., con relazione depositata il 5/6/1997 effettuò la determinazione dell'indennità di occupazione anno per anno dal 1981 al 1991.

Frattanto, con successivo atto di citazione notificato in data 17/2/95, gli attori lamentarono che l'immobile era stato sottoposto alla nuova procedura espropriativa, nell'ambito della quale era stato irreversibilmente trasformato, ed espropriato con decreto sindacale n. 177 del 27/3/91, dichiarato nullo dal Tribunale di Bari con la sentenza n. 2310/1994, passata in giudicato, in quanto non sorretto da idonea dichiarazione di p.u.

Sulla base di questa premessa, gli attori chiesero sanzionarsi la procedura ablatoria, e in particolare il decreto sindacale n. 53 del 22/7/92, che aveva autorizzato l'occupazione d'urgenza, e condannare il Comune di Bari al pagamento della somma di £. 770.000.000 oltre accessori e spese.

Il Comune di Bari si è costituito in questa seconda causa a mezzo dell'avv. Antonio Belsito; sono state precisate le conclusioni e sono state anche scambiate le difese conclusionali.

Con sentenza parziale in data odierna, è stata accolta sia la prima domanda proposta dagli attori coi primo atto di citazione, sia la domanda proposta coi secondo atto di citazione.

Residua solo la domanda relativa all'illegittima diminuzione di valore correlata alla destinazione urbanistica, relativa agli anzidetti mq. 4.097 non espropriati della p.lla 21, che ad avviso di questo Giudice dovrebbe essere accolta considerando la differenza tra il valore del suolo valutato come edificabile e quello valutato come vincolato.

Considerato in diritto

A) Sulla non manifesta infondatezza.

Il Tribunale ritiene rilevante e non manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale sollevata dagli attori.

La domanda sottoposta all'esame del Tribunale è fondata sulla dedotta reiterazione di un vincolo urbanistico conseguente al fatto che, pur essendo stata accertata, con la sentenza del Tribunale di Bari n. 2315/89, passata in giudicato, la scadenza del PEEP con effetto dal 26/04/1983 (pagg. 9 - 10), sul suolo per cui è causa, (già assoggettato a vincoli di viabilità - verde pubblico - verde condominiale comprendente gli accessi pedonali - scuole superiori - media unificata - cf. doc. n. 9 in produz. attorea - certificato di destinazione urbanistica), per effetto dell'art. 37 co. 5 L. R. n. 56/80, (oggi trasfuso e rielaborato nella disposizione, sostanzialmente analoga, dell'art. 17 II° co. L.R. n. 20/2001), continua a permanere l'obbligo di osservare le stesse previsioni.

Peraltro, la prevista decadenza, ai fini espropriativi, degli effetti della p.u. delle opere previste, non migliora affatto la situazione del privato, che viene a trovarsi in una situazione di vincolo a tempo indeterminato, senza neppure la prospettiva dell'esproprio e del conseguente indennizzo.

Si è verificato, peraltro, che, nel corso dei diciotto anni di validità del Piano di Zona, sono stati realizzati gli edifici destinati ad insediamenti abitativi, ma, a causa del mancato assolvimento, da parte dell'Amministrazione, di quello che può essere considerato in suo obbligo, non sono state realizzate le opere pubbliche come le strade, il verde o i giardini, e altre opere pubbliche che interessano le zone per cui è causa.

Alla scadenza del Piano, tali suoli sono tornati nella disponibilità dei privati nel senso che non sono più sottoposti a formali procedure espropriative, anche se, di fatto, non presentano nessuna utilità per questi ultimi in quanto permangono le precedenti destinazioni vincolistiche.

Sussistono, peraltro, tutte le caratteristiche che consentono di considerare i vincoli di che trattasi come rientranti nello schema "ablatorio - espropriativo" (o di inedificabilità) alla luce di quanto stabilito da Corte Costituzionale n. 179/99, in quanto gli stessi:

- sono preordinati all'espropriazione, nel senso che comportano uno svuotamento di rilevante entità della proprietà, mediante imposizione di vincoli particolari su beni comportanti inedificabilità assoluta;
- superano la durata legislativamente determinata alla sopportabilità dei vincoli;
- superano sotto il profilo qualitativo, per la loro incidenza sul contenuto del diritto, la normale tollerabilità secondo la concezione della proprietà, che resta regolata dalla legge per i modi di godimento e i limiti preordinati alla funzione sociale (art. 42 Cost.).

Alla luce della costante giurisprudenza costituzionale, sin dalla sentenza n. 55/1968, dunque, le norme sospettate di incostituzionalità (artt. 37 - V° co. L.R. n. 56/80 e 17 - II co. L. n. 20/01), che impediscono di accogliere la domanda attorea, si pongono in contrasto con l'art. 42 Cost. in quanto pongono vincoli di natura espropriativa e di inedificabilità a tempo indeterminato e senza indennizzo.

Questo Tribunale non ignora un recente orientamento restrittivo della giurisprudenza amministrativa (Cons. St., V, 06/10/2000 n. 5327), secondo cui la destinazione a verde attrezzato costituirebbe vincolo urbanistico "conformativo", la cui efficacia permane a tempo indeterminato, in quanto trattasi di una prescrizione diretta a regolare concretamente l'attività edilizia.

Ritiene però che tale principio, da un lato non possa essere condiviso, in quanto non pare che le destinazioni a verde pubblico possano rientrare tra quelle aventi natura "conformativa", che sono quelle attinenti in via generale alla regolamentazione dell'attività edilizia, e d'altro lato sia, in ogni caso, inapplicabile alla concreta fattispecie per cui è causa, in quanto quello impresso al suolo di proprietà dei ricorrenti è un vero e proprio vincolo urbanistico "localizzativo" su un bene determinato, rientrante nello schema ablatorio - espropriativo.

Sulla rilevanza.

Nessun dubbio, quindi, ad avviso di questo Giudice, che la domanda proposta dai ricorrenti sia suscettibile di essere presa in esame nel merito, anche perché proposta dinanzi al giudice munito di giurisdizione e di competenza.

Trattasi, infatti, di domanda risarcitoria proposta prima dell'entrata in vigore del Decr. Legisl. n. 80/98, che potrebbe aver devoluto la giurisdizione al giudice amministrativo, e in ordine alla quale, non essendo ancora entrato in vigore il D.P.R. n. 327/2001, non sussiste la speciale competenza in unico grado di merito della Corte d'Appello.

E' altrettanto indubbio, però, che la domanda, alla luce della disposizione del V comma dell'art. 37 L.R. n. 56/1980, non potrebbe che essere rigettata. Tale disposizione, infatti, è così formulata:

"Decorsi i termini stabiliti per l'attuazione dei piani esecutivi di cui ai precedenti commi, rimane efficace, per la parte non attuata, l'obbligo di osservare le previsioni dello strumento esecutivo mentre, ai fini espropriativi, decadono gli effetti della pubblica utilità delle opere previste".

Come è noto, peraltro, recentemente nella Regione Puglia gli strumenti di attuazione del P.R.G. sono stati disciplinati dalla L.R. 27/07/2001 n. 20 (Norme generali di governo e uso del territorio), che li ha denominati Piani Urbanistici Esecutivi (PUE), ed ha previsto all'art. 17 - una disposizione molto simile alla precedente così formulata:

"1. La deliberazione di approvazione del PUE ha efficacia di dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza degli interventi imprevisi, ai fini della acquisizione pubblica degli immobili mediante espropriazione.

2. I PUE sono attuati in un tempo non maggiore di dieci anni, salvo spese disposizioni di leggi statali. Decorsi i termini stabiliti per l'attuazione rimane efficace per la parte di PUE non attuata, l'obbligo di osservarne le previsioni mentre, ai fini espropriativi, decadono gli effetti della pubblica utilità delle opere previste".

Peraltro, per effetto dell'art. 25 della L.R. n. 20/2001, che ha abrogato le precedenti disposizioni incompatibili, deve ritenersi che questa sia la disposizione applicabile, che ostacola l'accoglimento della domanda.

Per effetto di tali disposizioni, si determina, ad avviso di questo Giudice, un automatico assoggettamento, per i suoli già sottoposti ai vincoli previsti dallo strumento urbanistico attuativo per un tempo determinato, allo stesso vincolo previsto dalla legge, questa volta però a tempo indeterminato e senza previsione di indennizzo.

La previsione legislativa regionale contrasta, dunque, con quanto previsto dalla costante giurisprudenza della Corte Costituzionale, che, sin dalla sentenza n. 55 del 1968, ha sempre ribadito l'illegittimità dei vincoli urbanistici nei quali è carente sia la predeterminazione della durata temporale, sia la previsione di qualsivoglia indennizzo.

Viene infatti a configurarsi, in casi del genere, una sostanziale espropriazione senza indennizzo, in contrasto con quanto previsto dall'art. 42, commi secondo e terzo della Costituzione.

Non solo, ma il problema dei vincoli urbanistici è stato esaminato anche dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nella sentenza *Elia s.r.l. c/ Italia* in data 02/08/2001, che ha stabilito che sussiste la violazione dell'art. 1 Prot. 1 C.E.D.U.

Quest'ultima considerazione, unita al fatto che la C.E.D.U. è ormai entrata a far parte integrante del diritto comunitario (art. 6 Trattato U.E.), e che i diritti riconosciuti dalla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo sono stati espressamente riaffermati nel Preambolo - 5° capoverso della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea, solennemente proclamata a Nizza il 07/12/2000, potrebbe anche indurre questo Giudice a disapplicare direttamente le norme interne contrastanti col diritto comunitario, in conformità del resto alla costante giurisprudenza costituzionale sul punto (sentenze nn. 170/84; 113/85; 389/89; 168/91; 384/94; 94/95).

Tuttavia, in considerazione del fatto che i diritti riconosciuti dalla giurisprudenza della Corte Europea non sono ancora entrati a far parte integrante dei Trattati, ma sono stati solo inseriti nel Preambolo della Carta di Nizza, che, come è noto, non è ancora giuridicamente vincolante, questo Giudice ritiene di dover sollevare il presente giudizio incidentale di legittimità costituzionale con conseguente sospensione del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale di Bari, Prima Sezione Stralcio, dichiara rilevante e non manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale sollevata dagli attori delle disposizioni degli artt. 37 - V° comma L.R. Puglia 31/05/1980 n. 56 e 17 - II° co. L.R. Puglia 27/07/2001 n. 20 per contrasto con l'art. 42 - II° e III° co. Cost.

Per l'effetto, sospende il procedimento in corso ed ordina la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

Ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente della Giunta Regionale Regione Puglia nonché comunicata al Presidente del Consiglio Regionale Regione Puglia.

Così deciso in Bari, lì 21/05/2002

Il Giudice Istruttore

Avv. Roberto Meda

PARTE SECONDA

Deliberazioni del Consiglio regionale e della Giunta
