

anno 6 numero 6 novembre dicembre 2012

ISSN 1971-999 X

Espropri *online*

L'espropriazione per pubblica utilità

notiziario bimestrale
di giurisprudenza

e 191/06 deve ritenersi venuta meno la stessa distinzione tra “occupazione acquisitiva” ed “occupazione usurpativa”, nel senso che “residuano ormai al Giudice Ordinario le sole ipotesi in cui ab origine manchi del tutto una dichiarazione di pubblica utilità”, essendo in caso contrario l’occupazione comunque ascrivibile all’esercizio di un pubblico potere.

Estratto: «5. In via preliminare di rito il Collegio ritiene di dover esaminare la propria giurisdizione in ordine alla domande formulate in via subordinata, che non sono state scrutinate dalla Corte di Cassazione e che hanno una causa petendi diversa dalle domande in origine formulate: ed invero, mentre queste ultime assumevano l’avvenuta acquisizione della proprietà dei fondi della ricorrente in capo al Comune di Macugnaga per effetto dell’istituto della c.d. “occupazione acquisitiva”, la domande formulate in via subordinata dopo la riassunzione del giudizio assumono, all’esatto opposto, la perdurante proprietà dei fondi in capo alla ricorrente. Risulta dai documenti depositati in giudizio che l’opera pubblica (parcheggio) realizzata sui terreni di proprietà della ricorrente era inizialmente assistita da dichiarazione di pubblica utilità implicita nella approvazione del relativo progetto, avvenuta con deliberazione della Giunta Municipale n. 146/99: sulla base di essa il responsabile del procedimento disponeva l’occupazione d’urgenza dei fondi, alla quale veniva data esecuzione il 9 settembre 1999. Seguiva poi la realizzazione, che risultava ultimata già nel corso dell’anno 2002. Non seguiva, tuttavia, l’emissione del decreto di esproprio nei cinque anni successivi alla occupazione, con conseguente perdita di efficacia della dichiarazione di pubblica utilità. La fattispecie portata alla attenzione del Tribunale si inquadra, dunque, nelle ipotesi già denominate di “occupazione acquisitiva pura” nelle quali la perdita del potere ablatorio in capo alla Pubblica Amministrazione deriva non dall’annullamento della dichiarazione di pubblica utilità ma dalla definitiva perdita di efficacia della medesima, ciò che secondo la Giurisprudenza della Corte di Cassazione determinerebbe la carenza di potere della Pubblica Amministrazione e lo spostamento della giurisdizione a favore del Giudice Ordinario (ex plurimis: Cass. SS.UU. n. 2688/2007). Ritiene tuttavia il Collegio condivisibile l’orientamento dei giudici amministrativi (TAR Puglia-Bari sez. III n. 922/2012) che hanno ritenuto la giurisdizione del giudice amministrativo anche in ordine alle fattispecie di “occupazione acquisitiva pura”, e ciò sul rilievo che l’art. 133 lett. g) comma 1 del c.p.a., approvato con D. L.vo 104/02, entrato in vigore in data anteriore alla proposizione della domanda restitutoria (articolata solo nell’atto di riassunzione del giudizio), ha devoluto alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo “le controversie aventi ad oggetto gli atti, i provvedimenti, gli accordi e i comportamenti riconducibili, anche mediamente, all’esercizio di un potere pubblico delle pubbliche amministrazioni in materia di espropriazione per pubblica utilità”, con disposizione del tutto riprodotta delle statuizioni enunciate dalla Corte Costituzionale nelle sentenze n. 204/04 e 191/06: tale jus superveniens comporta il venir meno della stessa distinzione tra “occupazione acquisitiva” ed “occupazione usurpativa”, nel senso che “residuano ormai al Giudice Ordinario le sole ipotesi in cui ab origine manchi del tutto una dichiarazione di pubblica utilità” (C.d.S. sez. V n. 5844/2011), essendo in caso contrario l’occupazione comunque ascrivibile all’esercizio di un pubblico potere.»

PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA --> NON ESISTE

Sintesi: La realizzazione di un’opera pubblica su fondo illegittimamente occupato, ovvero legittimamente occupato ma non espropriato nei termini di legge, non è di per sé in grado

di determinare il trasferimento della proprietà del bene a favore della Amministrazione; deve infatti ritenersi ormai superato l'orientamento che riconnetteva alla costruzione dell'opera pubblica ed all'irreversibile trasformazione del fondo che ad essa conseguiva effetti preclusivi o limitativi della tutela in forma specifica del privato, dovendo invece affermarsi che la suddetta trasformazione su fondo illegittimamente occupato integra un mero fatto non in grado di assurgere a titolo d'acquisto.

PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> ABDICAZIONE --> INAMMISSIBILITÀ

Sintesi: Il diritto di proprietà non può essere fatto oggetto di atti abdicativi, e quindi anche la richiesta di risarcimento formulata dal privato, finalizzata ad ottenere il mero controvalore del fondo compromesso dalla realizzazione dell'opera pubblica, ancorché interpretata quale manifestazione della volontà di rinunciare alla proprietà del fondo, non può valere a determinare in capo al privato la perdita di proprietà del fondo illegittimamente occupato dall'opera pubblica.

PATOLOGIA --> RESTITUTIO IN INTEGRUM --> LIMITI --> TITOLO ACQUISITIVO

Sintesi: Solo un formale atto di acquisizione del fondo riconducibile ad un negozio giuridico, ad un decreto espropriativo adottato all'esito di un rinnovato procedimento di pubblica utilità ovvero, se del caso, ad un provvedimento ex art. 42 bis D.P.R. 327/01, può precludere la restituzione del bene: di guisa che in assenza di un tale atto è obbligo primario della Amministrazione quello di restituire il fondo illegittimamente appreso.

GIUDIZIO --> DOMANDA --> RISARCITORIA --> RIPARAZIONE PER EQUIVALENTE O IN FORMA SPECIFICA --> CONDIZIONI --> ATTO DI CESSIONE

Sintesi: In assenza di un titolo di acquisto da parte della P.A., il privato, che mantiene la proprietà del bene illegittimamente occupato, non ha alcun titolo per chiedere un risarcimento commisurato alla perdita della proprietà o della disponibilità fondo, potendo invece agire per la restituzione di esso e per il risarcimento del danno conseguente al mancato godimento del bene durante il periodo di occupazione illegittima.

Estratto: «È ormai consolidato in giurisprudenza il principio per cui la realizzazione di un'opera pubblica su fondo illegittimamente occupato, ovvero legittimamente occupato ma non espropriato nei termini di legge, non è di per sé in grado di determinare il trasferimento della proprietà del bene a favore della Amministrazione: deve infatti ritenersi ormai superato l'orientamento che riconnetteva alla costruzione dell'opera pubblica ed alla irreversibile trasformazione del fondo che ad essa conseguiva effetti preclusivi o limitativi della tutela in forma specifica del privato, dovendo invece affermarsi che la suddetta trasformazione su fondo illegittimamente occupato integra un mero fatto non in grado di assurgere a titolo d'acquisto (TAR Puglia-Bari sez. III n. 2131/08; TAR Puglia-Bari sez. I n. 3402/2010, confermata da C.d.S. sez. IV n. 4590/2011; C.d.S. sez. IV n. 4970/2011; C.d.S. sez. IV n. 3331/11). Il diritto di proprietà, d'altro canto, non può essere fatto oggetto di atti abdicativi (TAR Puglia-Bari sez. III n. 2131/08, par. 6.1.2), e quindi anche la richiesta di risarcimento formulata dal privato, finalizzata ad ottenere il mero controvalore del fondo

compromesso dalla realizzazione dell'opera pubblica, ancorché interpretata quale manifestazione della volontà di rinunciare alla proprietà del fondo, non può valere a determinare in capo al privato la perdita di proprietà del fondo illegittimamente occupato dall'opera pubblica. Discende da quanto sopra che in tali casi solo un formale atto di acquisizione del fondo riconducibile ad un negozio giuridico, ad decreto espropriativo adottato all'esito di un rinnovato procedimento di pubblica utilità ovvero, se del caso, ad un provvedimento ex art. 42 bis D.P.R. 327/01 può precludere la restituzione del bene: di guisa che in assenza di un tale atto è obbligo primario della Amministrazione quello di restituire il fondo illegittimamente appreso (C.d.S. n. 4970/2011). Correlativamente, mantenendo il privato la proprietà di questo ultimo, egli non ha alcun titolo per chiedere un risarcimento commisurato alla perdita della proprietà o della disponibilità fondo, potendo invece agire per la restituzione di esso e per il risarcimento del danno conseguente al mancato godimento del bene durante il periodo di occupazione illegittima. (TAR Puglia-Bari sez. II n. 2131/08).»

PATOLOGIA --> RESTITUTIO IN INTEGRUM --> LIMITI --> ECCESSIVA ONEROSITÀ/PREGIUDIZIO ALL'ECONOMIA NAZIONALE

Sintesi: La presenza dell'opera pubblica non dà titolo per opporre l'eccessiva onerosità della rimozione delle opere nel frattempo realizzate né per invocare il principio di cui al comma 2 dell'art. 2933 cod. civ.: infatti l'eccessiva onerosità di cui all'art. 2058 cod. civ. non è opponibile nelle azioni intese a far valere un diritto reale, il cui carattere assoluto non lascia margini a modalità di reintegrazione diverse da quella in forma specifica (salva diversa volontà del titolare), mentre la deroga prevista al comma 2 dell'art. 2933 cod. civ. non può comunque trovare applicazione qualora la restituzione incida su interessi circoscritti alla realtà locale.

Estratto: «10. Per la medesima ragione deve invece essere accolta la domanda di restituzione dei fondi medesimi, che non può essere paralizzata dalla presenza dell'opera pubblica, la quale non dà titolo per opporre l'eccessiva onerosità della rimozione delle opere nel frattempo realizzate né per invocare il principio di cui al comma 2 dell'art. 2933 cod. civ.: infatti l'eccessiva onerosità di cui all'art. 2058 cod. civ. non è opponibile nelle azioni intese a far valere un diritto reale, il cui carattere assoluto non lascia margini a modalità di reintegrazione diverse da quella in forma specifica (salva diversa volontà del titolare) (ex plurimis Cass. Civ. sez. II n. 2359/2012); d'altro canto la deroga prevista al comma 2 dell'art. 2933 cod. civ. non può comunque trovare applicazione qualora la restituzione inciderebbe comunque su interessi circoscritti alla realtà locale (TAR Emilia-Romagna-Parma sez. I, n. 245/2011; C.d.S. sez. IV n. 4590/2011).»

PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> RIPARAZIONE PER EQUIVALENTE O IN FORMA SPECIFICA --> POTERI DEL GIUDICE

Sintesi: Spetta all'Amministrazione - che sola deve assumere la responsabilità della relativa decisione - valutare se, quando e con quali modalità addivenire alla acquisizione della proprietà dei terreni illegittimamente occupati; l'assegnazione di un termine per l'emanazione di un nuovo decreto di esproprio o di un decreto di acquisizione ex art. 42 bis D.P.R. 327/01 si tradurrebbe nell'implicito riconoscimento, sia pure in via astratta, della legittimità dell'esercizio di tali forme di potere ablatorio, e ciò in violazione del principio

consacrato all'art. 43 comma 2 c.p.a., secondo il quale "In nessun caso il giudice può pronunciare con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati..".

Estratto: «Nell'accogliere la domanda di restituzione dei fondi il Collegio ritiene, inoltre, di non dover assegnare alcun termine dilatorio alla Amministrazione per addivenire ad un accordo con la ricorrente o per addivenire alla acquisizione della proprietà di essi per una delle altre vie sopra indicate. Deve infatti rilevarsi che non solo l'Amministrazione resistente non ha mai manifestato l'intenzione di voler regolarizzare l'occupazione dei suoli di che trattasi, ma anche che la assegnazione di un termine per la assegnazione di un nuovo decreto di esproprio o di un decreto di acquisizione ex art. 42 bis D.P.R. 327/01 si tradurrebbe nell'implicito riconoscimento, sia pure in via astratta, della legittimità dell'esercizio di tali forme di potere ablatorio, e ciò in violazione del principio consacrato all'art. 43 comma 2 c.p.a., secondo il quale "In nessun caso il giudice può pronunciare con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati..". Spetta dunque alla Amministrazione resistente - che sola deve assumere la responsabilità della relativa decisione - valutare se, quando e con quali modalità addivenire alla acquisizione della proprietà dei terreni oggetto di causa, dei quali il Tribunale ritiene di dover allo stato ordinare la restituzione immediata.»

IL VINCOLO È ESPROPRIATIVO SE IL PRIVATO, PUR AMMESSO ALL'INTERVENTO, È PRIVO DELLA NECESSARIA CAPACITÀ ORGANIZZATIVA ED ECONOMICA

TAR LOMBARDIA, SEZIONE II BRESCIA n.1483 del 31/08/2012

Relatore: Stefano Tenca - Presidente: Giorgio Calderoni

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --> VINCOLI URBANISTICI -->
ESPROPRIATIVI E CONFORMATIVI --> DISTINZIONE

Sintesi: Il vincolo conformativo viene tenuto distinto da quello espropriativo sulla base delle seguenti caratteristiche, non necessariamente cumulative: a) investe una generalità di beni e di soggetti; b) destina parti del territorio comunale ad usi pubblici operando nell'ambito della mera zonizzazione; c) consente la realizzazione dell'intervento di interesse pubblico a cura dei privati senza necessità di previa espropriazione.

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --> VINCOLI URBANISTICI -->
ESPROPRIATIVI E CONFORMATIVI --> LOCALIZZAZIONE E
ZONIZZAZIONE

Sintesi: Il vincolo conformativo è funzionale all'interesse pubblico generale conseguente alla zonizzazione, effettuata dallo strumento urbanistico, che definisce i caratteri generali dell'edificabilità in ciascuna delle zone in cui è suddiviso il territorio comunale: mentre esso definisce per zone, in via astratta e generale, le possibilità edificatorie connesse al diritto dominicale, il vincolo espropriativo incide su beni determinati in funzione della

localizzazione puntuale di un'opera pubblica ed ha portata e contenuto direttamente ablatori.

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --> VINCOLI URBANISTICI --> ESPROPRIATIVI E CONFORMATIVI --> QUALITÀ SOGGETTIVA DEI PROPRIETARI

Sintesi: La facoltà concessa ai privati di realizzare gli interventi ammessi, in alternativa all'amministrazione, non è elemento sufficiente ad escludere la natura espropriativa del vincolo imposto, qualora il proprietario non abbia qualità particolari collegate alle destinazioni urbanistiche ammesse o disponga di un'organizzazione e di mezzi economici che rendano possibile e vantaggiosa la realizzazione delle infrastrutture pubbliche.

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --> CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Sintesi: Presso la Corte EDU, è costante il giudizio negativo verso le forme indirette di espropriazione, con particolare riguardo all'accessione invertita, mentre considerazioni analoghe sono svolte a proposito dei vincoli espropriativi. La Corte ha censurato la situazione di incertezza in cui sono posti i titolari del diritto di proprietà nonché i disagi derivanti dal divieto di costruire e dalla diminuzione delle opportunità di vendita, in particolare quando non sia dimostrato un possibile uso alternativo del bene. Secondo la Corte, verificandosi queste condizioni, l'equilibrio deve essere ristabilito mediante un indennizzo, e la necessità di un indennizzo svela la natura sostanzialmente espropriativa del vincolo.

Estratto: «2.2 Sul punto la giurisprudenza di questo Tribunale (cfr. sentenza sez. I - 8/7/2009 n. 1460) ha sottolineato che “il vincolo conformativo viene tenuto distinto da quello espropriativo sulla base delle seguenti caratteristiche, non necessariamente cumulative: a) investe una generalità di beni e di soggetti indipendentemente dal successivo instaurarsi di procedure espropriative (v. Cass. civ. Sez. I 27 febbraio 2004 n. 3966); b) destina parti del territorio comunale ad usi pubblici operando nell'ambito della mera zonizzazione (v. Cass. civ. SU 25 novembre 2008 n. 28051); c) consente la realizzazione dell'intervento di interesse pubblico a cura dei privati senza necessità di previa espropriazione (v. C.Cost. 20 maggio 1999 n. 179; CS Sez. IV 10 luglio 2007 n. 3880). Facendo applicazione in concreto di questi criteri si potrebbero qualificare come soltanto conformative tutte le zonizzazioni relative a servizi che costituiscono standard urbanistico quando manchi la contestuale localizzazione di un'opera pubblica specifica o quando sia attribuita ai privati la possibilità di realizzare l'intervento in alternativa all'ente pubblico”. Il vincolo conformativo è in buona sostanza funzionale all'interesse pubblico generale conseguente alla zonizzazione, effettuata dallo strumento urbanistico, che definisce i caratteri generali dell'edificabilità in ciascuna delle zone in cui è suddiviso il territorio comunale (Consiglio di Stato, sez. IV - 19/1/2012 n. 243): mentre esso definisce per zone, in via astratta e generale, le possibilità edificatorie connesse al diritto dominicale, il vincolo espropriativo incide su beni determinati in funzione della localizzazione puntuale di un'opera pubblica ed ha portata e contenuto direttamente ablatori (T.A.R. Liguria, sez. I - 17/11/2011 n. 1579).2.3 Secondo questi parametri il vincolo in esame non dovrebbe qualificarsi come espropriativo dato che, come riferisce la difesa comunale, con la revisione generale del P.R.G. del 1995 le aree di cui si controverte sono state azionate come “SP1-

istruzione” e normate dall’art. 27 delle N.T.A; detta previsione è stata poi riconfermata con la deliberazione consiliare 20/3/2000 n. 16 e ribadita nel P.R.G. del 2004 (che le inserisce in zona SP1-istruzione).^{2.4} Tuttavia con la sopra citata pronuncia n. 1460/2009 questo Tribunale ha manifestato attenzione (cfr. par. 14) alle esigenze di tutela della proprietà, già valorizzate dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, presso la quale è costante il giudizio negativo verso le forme indirette di espropriazione, con particolare riguardo all’accessione invertita, di cui viene censurato sia lo scopo di ratifica di un comportamento illegale sia l’effetto di riduzione della sicurezza giuridica, mentre considerazioni analoghe sotto quest’ultimo profilo sono svolte a proposito dei vincoli espropriativi contenuti negli atti di pianificazione urbanistica. La Corte ha censurato la situazione di incertezza in cui sono posti i titolari del diritto di proprietà nonché i disagi derivanti dal divieto di costruire e dalla diminuzione delle opportunità di vendita, in particolare quando non sia dimostrato un possibile uso alternativo del bene (v. CEDU Sez. I 15 luglio 2004 n. 36815/97, Scordino, punti 71, 94-99). Secondo la Corte, verificandosi queste condizioni, l’equilibrio deve essere ristabilito mediante un indennizzo, e la necessità di un indennizzo svela la natura sostanzialmente espropriativa del vincolo. La pronuncia di questo Tribunale ha altresì ritenuto ininfluenza (cfr. par. 15) la possibilità per il proprietario di eseguire l’intervento in luogo dell’amministrazione, tranne quando egli vanti delle qualità particolari collegate alle destinazioni urbanistiche ammesse o disponga di un’organizzazione e di mezzi economici che gli consentano di eseguire effettivamente, e in modo vantaggioso, il suddetto intervento.^{2.5} Anche presso il Comune di Gavardo la tecnica di redazione del P.R.G. mediante microzone individua in modo preciso l’interesse pubblico (sia pure con la riserva di più soluzioni possibili) e determina correlativamente la perdita delle facoltà edificatorie dei privati, mentre d’altra parte non risulta che la ricorrente abbia le caratteristiche sopra descritte per eseguire direttamente l’opera pubblica e trarre quindi utilità dal vincolo (si veda anche sentenza Sezione 30/12/2011 n. 1838).»

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --> VINCOLI URBANISTICI -->
DECADENZA, REITERAZIONE, INDENNIZZO --> INDENNIZZO -->
INDENNIZZO NELLA REITERAZIONE --> NON NECESSARIO

Sintesi: La mancata previsione dell’indennizzo per la reiterazione di un vincolo espropriativo non costituisce causa d’illegittimità dello strumento urbanistico, salva la possibilità di una pronuncia che accerti la natura espropriativa del vincolo, mentre la concreta quantificazione dell’indennizzo è poi rimessa al giudice ordinario ai sensi dell’art. 39 comma 4 e dell’art. 53 comma 2 del D.P.R. 327/2001.

Estratto: «5.3 È infine infondato il motivo con il quale la ricorrente deduce la violazione degli artt. 17, 25, 33, 34 e 35 del D.P.R. 554/99 perché il Comune avrebbe inserito nel quadro economico una somma assolutamente insufficiente a far fronte all’indennità di esproprio (solo 239.000 □ in luogo di 426.000 □ con grave sottostima).^{5.4} In proposito va osservato che la mancata previsione dell’indennizzo per la reiterazione di un vincolo espropriativo non costituisce causa di illegittimità dello strumento urbanistico (Consiglio di Stato, sez. IV - 6/5/2010 n. 2627) salva la possibilità di una pronuncia che accerti la natura espropriativa del vincolo, mentre la concreta quantificazione dell’indennizzo è poi rimessa al giudice ordinario ai sensi dell’art. 39 comma 4 e dell’art. 53 comma 2 del D.P.R. 327/2001. Alla luce della disposizione da ultimo citata ad identica conclusione - circa la carenza di giurisdizione di questo Tribunale - si perviene per la determinazione dell’indennità di esproprio.»

PROCEDURA --> INIZIO E FINE --> CONCLUSIONE --> IN PRESENZA DI ACCORDO

Sintesi: Qualora non si realizzi la vicenda traslativa, a seguito di accordo bonario, l'amministrazione mantiene il potere (senza che sia necessario promuovere formale azione di risoluzione), di riattivare il procedimento temporaneamente sospeso per addivenire all'intesa.

Estratto: «6.2 Come ha correttamente rilevato la difesa dell'amministrazione resistente, anzitutto l'art. 3 dell'accordo bonario (doc. 24 ricorrenti) collega l'interruzione della procedura espropriativa alla "cessione volontaria" degli immobili di proprietà della parte cedente: è chiaro pertanto che l'iter instaurato e teso al sacrificio coattivo e unilaterale della proprietà della ricorrente era destinato ad arrestarsi in via definitiva soltanto con il trasferimento volontario dei beni all'autorità espropriante. Ciò comporta che, non essendosi realizzata la vicenda traslativa, l'amministrazione ha mantenuto il potere (senza che fosse necessario promuovere formale azione di risoluzione) di riattivare il procedimento temporaneamente sospeso per addivenire all'intesa.»

GIUDIZIO --> GIURISDIZIONE E COMPETENZA --> INDENNITÀ

Sintesi: Sussiste il difetto di giurisdizione del G.A. sulla quantificazione dell'indennità di esproprio.

Estratto: «Sussiste il difetto di giurisdizione di questo Tribunale sulla quantificazione dell'indennità di esproprio, per cui ai sensi dell'art. 11 del D. Lgs. 104/10 questo Collegio dà atto che il termine per la riassunzione davanti al giudice ordinario - termine fino alla scadenza del quale saranno salvi gli effetti sostanziali e processuali della domanda - è pari a tre mesi dal passaggio in giudicato della presente decisione.»

INDENNIZZO DA REITERA: NON SPETTA IN PENDENZA DEL REGIME DI SALVAGUARDIA

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.14774 del 04/09/2012
Relatore: Pietro Campanile - Presidente: Ugo Vitrone

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --> VINCOLI URBANISTICI --> DECADENZA, REITERAZIONE, INDENNIZZO --> INDENNIZZO --> INDENNIZZO DA REITERAZIONE --> CONDIZIONI

Sintesi: Il diritto all'indennizzo correlato alla formale reiterazione del vincolo compete solo a condizione che tale reiterazione sia stata adottata con piena efficacia; il relativo obbligo, pertanto, insorge in seguito all'atto che formalmente ed esplicitamente reitera il vincolo una

volta superato il primo periodo di ordinaria durata temporanea dello stesso e tale reiterazione non è desumibile nel caso di protrazione di fatto del vincolo.

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --> VINCOLI URBANISTICI --> DECADENZA, REITERAZIONE, INDENNIZZO --> DURATA E DECADENZA --> CONSEGUENZE --> DISCIPLINA APPLICABILE --> MISURE DI SALVAGUARDIA --> INDENNIZZABILITÀ

Sintesi: In ipotesi di decadenza del vincolo espropriativo, la situazione conseguente non è equiparabile alla compressione del diritto dominicale provocata dai vincoli preordinati all'esproprio, nè è definibile come espropriazione di valore, attesa la provvisorietà del regime urbanistico di salvaguardia, per cui nessuna aspettativa si crea nel proprietario in ordine al conferimento di particolari qualità edificatorie oltre quei limiti o, ancor meno, riguardo a possibili lottizzazioni. Non sussiste pertanto il diritto all'indennizzo, essendo questo correlato alla formale reiterazione del vincolo.

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --> VINCOLI URBANISTICI --> DECADENZA, REITERAZIONE, INDENNIZZO --> DURATA E DECADENZA --> CONSEGUENZE --> OBBLIGO DI RIPIANIFICAZIONE --> ISTANZA DI RITIPIZZAZIONE --> SILENZIO --> POTERE SOSTITUTIVO

Sintesi: In ipotesi di decadenza del vincolo espropriativo, il proprietario non resta senza tutela a fronte dell'inerzia dell'ente territoriale, ben potendo, ove vi abbia interesse, promuovere gli interventi sostitutivi della Regione, oppure reagire alla stessa attraverso la procedura di messa in mora e tipizzazione giurisdizionale del silenzio davanti al giudice amministrativo.

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> DA INOSSERVANZA OBBLIGO DI RIPIANIFICAZIONE --> DANNO DA RITARDO

Sintesi: In ipotesi di decadenza del vincolo, a fronte di persistente inerzia dell'Ente territoriale a seguito di promozione degli interventi sostitutivi della Regione, oppure della procedura di messa in mora e tipizzazione giurisdizionale del silenzio davanti al giudice amministrativo, può configurarsi la lesione al bene della vita, identificabile non già nello "ius aedificandi" - attesa l'impossibilità di affidamento del proprietario in merito a specifiche qualificazioni dei suoli nell'esercizio del potere discrezionale inerente alla pianificazione del territorio - bensì nell'interesse alla certezza circa le possibilità di adeguata e razionale utilizzazione della proprietà .

Estratto: «Premesso che non viene contestata, in punto di fatto, la ricostruzione operata dalla Corte territoriale, con particolare riferimento alla mancata approvazione della Delib. 19 dicembre 2003, con cui veniva disposta la reiterazione del vincolo, deve richiamarsi il principio, già affermato da questa Corte, secondo cui il diritto all'indennizzo correlato alla formale reiterazione del vincolo compete solo a condizione che tale reiterazione sia stata adottata con piena efficacia, con la conseguenza che il fatto costitutivo del diritto all'indennizzo non è individuabile nell'imposizione originaria di un vincolo di inedificabilità, e neanche nella protrazione di fatto del medesimo dopo la sua decadenza. Il relativo obbligo, invero, insorge in seguito all'atto che formalmente ed esplicitamente reitera il vincolo una volta superato il primo periodo di ordinaria durata temporanea dello stesso:

tale reiterazione non è desumibile nel caso di protrazione di fatto del vincolo, e neppure per implicito da atti di diniego di domande di autorizzazione lottizzatoria o di concessione (Cass. n. 1754 del 2007 e n. 24099 del 2004; Cass., Sez. Un., n. 9302 del 2010). La necessità di una formale ed esplicita reiterazione del vincolo stesso impone di prescindere dalla constatazione inerente all'applicabilità delle cc.dd. "misure di salvaguardia". Tale situazione non è equiparabile alla compressione del diritto dominicale provocata dai vincoli preordinati all'esproprio, nè definibile come espropriazione di valore (Cass. 14333/2003), attesa la provvisorietà del regime urbanistico caratterizzato dall'applicazione dei limiti di salvaguardia previsti dalla norma in questione per le aree bianche, che, se da un lato non elimina una redditività del fondo diversa dallo sfruttamento edilizio, dall'altro non crea nel proprietario alcuna aspettativa in ordine al conferimento di particolari qualità edificatorie oltre quei limiti, o ancor meno riguardo a possibili lottizzazioni. È stato altresì rilevato (Cass., n. 8348 del 2008) che il proprietario non resta senza tutela a fronte dell'inerzia dell'ente territoriale, ben potendo, ove vi abbia interesse, promuovere gli interventi sostitutivi della Regione, oppure reagire alla stessa attraverso la procedura di messa in mora e tipizzazione giurisdizionale del silenzio davanti al giudice amministrativo, con la conseguenza che solo in caso di persistente inerzia a seguito di questa procedura potrà configurarsi la lesione al bene della vita, identificabile non già nello "ius aedificandi" - attesa l'impossibilità di affidamento del proprietario in merito a specifiche qualificazioni dei suoli nell'esercizio del potere discrezionale inerente alla pianificazione del territorio - bensì nell'interesse alla certezza circa le possibilità di adeguata e razionale utilizzazione della proprietà (Cass. 11158/1998; Cons. St. 2107/1999; 621/1997).»

LEGITTIMO IL RICORSO A ISTITUTI PEREQUATIVI IN ALTERNATIVA ALL'ESPROPRIO

TAR CAMPANIA, SEZIONE VIII NAPOLI n.3746 del 05/09/2012

Relatore: Olindo Di Popolo - Presidente: Antonino Savo Amodio

PEREQUAZIONE --> LEGITTIMITÀ

Sintesi: Il ricorso a meccanismi perequativi in forza dei quali in alternativa alla diretta imposizione del vincolo espropriativo è prevista la cessione gratuita, a carico dei privati, delle aree interessate, a fronte del riconoscimento, a beneficio dei medesimi privati, di un congruo indice di fabbricabilità su altre aree ricomprese nei comparti edificatori, non risulta inficiato da vizi di legittimità, non essendo, di per sé, vietato dalla legge né presentando aspetti di illogicità o irrazionalità, ma essendo espressione di un approccio diverso al problema dell'organizzazione del territorio. Approccio dettato dal disegno di redistribuire in maniera equilibrata i vantaggi economici dell'edificabilità impressa alle aree, dotandole di omogenea potenzialità edificatoria.

PEREQUAZIONE --> REGIONI/PROVINCE --> CAMPANIA

Sintesi: Lo strumento della perequazione, sebbene non contemplato a livello di legislazione nazionale, è stato progressivamente introdotto dalle legislazioni regionali – quale la l. r. Campania n. 16/2004 – cui è affidata la disciplina del territorio e persegue l'obiettivo di eliminare le disuguaglianze create dalla funzione pianificatoria, in particolare dalla zonizzazione e dalla localizzazione diretta degli standards, quanto meno all'interno di ambiti di trasformazione, creando le condizioni necessarie per agevolare l'accordo fra i privati proprietari delle aree incluse in essi e promuovere l'iniziativa privata.

Estratto: «6.1. Onde scrutinare le questioni prospettate dal ricorrente, giova previamente illustrare il quadro normativo ed applicativo di riferimento, con precipuo riguardo al censurato istituto della perequazione urbanistica. “La perequazione urbanistica – recita l’art. 32 della l. r. Campania n. 16/2004 – persegue lo scopo di distribuire equamente, tra i proprietari di immobili interessati dalla trasformazione oggetto della pianificazione urbanistica, diritti edificatori e obblighi nei confronti del comune o di altri enti pubblici aventi titolo. Il p.u.c., gli atti di programmazione degli interventi e i p.u.a. ripartiscono le quote edificatorie e i relativi obblighi tra i proprietari degli immobili ricompresi nelle zone oggetto di trasformazione mediante comparti di cui all’art. 33, indipendentemente dalla destinazione specifica delle aree interessate”. In applicazione del principio perequativo sancito dalla richiamata norma legislativa regionale, il consiglio comunale di San Giorgio del Sannio ha stabilito, con la gravata deliberazione n. 11 del 31 maggio 2007, che “saranno attribuite al patrimonio pubblico aree destinate a giardini e parchi pubblici e privati, che concorreranno alla formazione della rete degli spazi urbani e dell’immagine consolidata del centro di San Giorgio del Sannio ... che le aree ricadenti negli ambiti di perequazione possono essere acquisite, in alternativa all’esproprio, mediante alla concessione alla proprietà di un’edificabilità commisurata all’estensione dell’area, ma da concentrare su una parte di essa o da trasferire su altra area”. In altri termini, in forza del recepito principio di perequazione urbanistica, il p.u.c. di San Giorgio del Sannio, in alternativa alla diretta imposizione del vincolo espropriativo su aree destinate ad attrezzature pubbliche, ha previsto, nell’ambito dei comparti edificatori ex art. 33 della l. r. Campania n. 16/2004, la cessione gratuita, a carico dei privati, di aree destinate a dette attrezzature (“superficie compensativa”), a fronte del riconoscimento, a beneficio dei medesimi privati, di un congruo indice di fabbricabilità su altre aree ricomprese nei comparti edificatori, volto a ristorare il depauperamento derivante dalla cessione (“superficie integrata”) (cfr. art. 28, comma 2, delle n.t.a. del p.u.c.).

6.2. Sul piano teleologico, l’impiego dell’illustrata tecnica perequativa consente di addivenire al conseguimento degli obiettivi di pubblico interesse senza un’eccessiva penalizzazione degli interessi privati, coinvolgendo i proprietari dei terreni in precisi obiettivi di sviluppo, evitando il ricorso alla imposizione dei vincoli preordinati alla futura espropriazione, generatrice di contenziosi, senza implicare oneri per la finanza pubblica. Premesso che in questa sede non è consentito sindacare le scelte operate dall’amministrazione, in quanto espressione di un apprezzamento di merito, sottratto in generale al sindacato di legittimità, a meno che non risultino evidenti illogicità o abnormità, il ricorso a una simile tecnica non risulta inficiato da vizi di legittimità, non essendo, di per sé, vietato dalla legge né presentando aspetti di illogicità o irrazionalità, ma essendo espressione di un approccio diverso al problema dell’organizzazione del territorio. Approccio dettato dal disegno di redistribuire in maniera equilibrata i vantaggi economici dell’edificabilità impressa alle aree, dotandole di omogenea potenzialità edificatoria. Il modello in parola è stato ritenuto compatibile con i valori dell’ordinamento e consente, superando quello tradizionale della ripartizione del territorio in zone, ognuna con la propria destinazione, di conseguire maggiori utilità, sia per i singoli proprietari dei terreni sia per

l'amministrazione pubblica e con essa per l'intera collettività. Invero, lo strumento della perequazione, sebbene non contemplato a livello di legislazione nazionale, è stato progressivamente introdotto dalle legislazioni regionali – quale, appunto, la l. r. Campania n. 16/2004 – cui è affidata la disciplina del territorio e persegue l'obiettivo di eliminare le disuguaglianze create dalla funzione pianificatoria, in particolare dalla zonizzazione e dalla localizzazione diretta degli standards, quanto meno all'interno di ambiti di trasformazione, creando le condizioni necessarie per agevolare l'accordo fra i privati proprietari delle aree incluse in essi e promuovere l'iniziativa privata (cfr. TAR Veneto, Venezia, sez. I, 19 maggio 2009, n. 1504; 10 gennaio 2011, n. 11).»

PEREQUAZIONE --> PREVISIONE NORMATIVA

Sintesi: La disciplina perequativa si regge su due pilastri fondamentali, ossia la potestà conformativa del territorio di cui l'Amministrazione è titolare nell'esercizio della propria attività di pianificazione e la possibilità di ricorrere a modelli privatistici e consensuali per il perseguimento di finalità di pubblico interesse.

PEREQUAZIONE --> VINCOLI --> NATURA

Sintesi: Il ricorso a meccanismi perequativi in forza dei quali, in alternativa alla diretta imposizione del vincolo espropriativo, è prevista la cessione gratuita, a carico dei privati, delle aree interessate alla realizzazione di attrezzature pubbliche, a fronte del riconoscimento, a beneficio dei medesimi privati, di un congruo indice di fabbricabilità su altre aree ricomprese nei comparti edificatori, lungi dal costituire un anomalo "ibrido" tra conformazione ed espropriazione, rientra a pieno titolo nel legittimo esercizio della potestà pianificatoria e conformativa del territorio.

Estratto: «Il regime perequativo si regge – come evidenziato da Cons. Stato, sez. IV, 13 luglio 2010, n. 4545 – su due pilastri fondamentali e immanenti all'ordinamento: a) da un lato, il potere conformativo del territorio di cui l'amministrazione è titolare nell'esercizio della propria attività pianificatoria; b) d'altro lato, la possibilità di ricorrere a modelli privatistici e consensuali per il perseguimento di finalità di pubblico interesse. a) Il potere conformativo costituisce espressione della funzione amministrativa di governo del territorio, alla quale è connessa la facoltà di porre condizioni e limiti al godimento del diritto di proprietà non di singoli individui, ma di intere categorie e tipologie di immobili identificati in termini generali e astratti. In tale prospettiva, non sono qualificabili in termini di vincolo espropriativo tutte le condizioni e i limiti che possono essere imposti ai suoli in conseguenza della loro specifica destinazione (ivi compresi i limiti di cubatura connessi agli indici di fabbricabilità previsti dallo strumento urbanistico per le varie categorie di zone in cui il territorio viene suddiviso), e, a maggior ragione, non rivestono carattere ablativo quei vincoli (c.d. 'conformativi') attraverso i quali, seppure la proprietà venga asservita al perseguimento di obiettivi di interesse generale quali la realizzazione di opere pubbliche o infrastrutture, non è escluso che l'esecuzione di tali interventi possa avvenire ad iniziativa privata o mista pubblico-privata, e comunque la concreta disciplina impressa al suolo non comporti il totale svuotamento di ogni sua vocazione edificatoria (cfr. Corte cost., 20 maggio 1999, n. 179). Se tutto ciò è vero, non occorre approfondire la questione teorica del rapporto tra il governo del territorio (nel senso appena precisato) e lo statuto civilistico del diritto di proprietà, per rendersi conto di come l'operazione condotta dal Comune di San Giorgio del Sannio attraverso i meccanismi perequativi illustrati retro, sub n. 6.1, lungi dal

costituire un anomalo ‘ibrido’ tra conformazione ed espropriazione, rientri a pieno titolo nel legittimo esercizio della potestà pianificatoria del territorio. La disciplina impressa al suolo nei termini indicati retro, sub n. 6.1, non può, cioè, all’evidenza, essere reputata suscettibile di integrare una sostanziale ablazione della proprietà. A tale ultimo riguardo, il Cervone adombra che la previsione della cessione gratuita della c.d. ‘superficie compensativa’ all’ente locale costituirebbe una forma larvata di esproprio, in quanto intaccherebbe la vocazione edificatoria che è connaturata e immanente al diritto di proprietà. L’argomento, tuttavia, prova troppo, atteso che, alla medesima stregua, lo statuto della proprietà dovrebbe considerarsi leso anche dalle limitazioni dello ius aedificandi derivanti dalle prescrizioni dello strumento urbanistico generali impositive degli indici di fabbricabilità, con conseguente inammissibile svuotamento della stessa potestà conformativa del territorio in capo all’amministrazione.»

PEREQUAZIONE --> PREVISIONE NORMATIVA

Sintesi: La base normativa della previsione degli strumenti consensuali per il perseguimento di finalità perequative va individuata nel comb. disp. artt. 1, comma 1 bis, e 11 della L. n. 241/1990. Il legislatore ha optato per una piena e assoluta fungibilità dello strumento consensuale rispetto a quello autoritativo, sul presupposto della maggiore idoneità del primo al perseguimento degli obiettivi di pubblico interesse.

PEREQUAZIONE --> RAPPORTO CON L'ESPROPRIAZIONE

Sintesi: È la natura facoltativa degli istituti perequativi, nel senso che la loro applicazione è rimessa alla libera scelta degli interessati con conseguente attivazione, in alternativa, della procedura espropriativa, a escludere che negli stessi possa ravvisarsi la forzata ablazione della proprietà.

PEREQUAZIONE --> PREVISIONE NORMATIVA

Sintesi: La perdurante assenza dell’intervento legislativo statale in materia di perequazione urbanistica non può impedire, da un lato, che le regioni esercitino la propria potestà legislativa in materia nel rispetto dei principi generali della legislazione statale e, d’altro lato, che tali principi vadano individuati sulla base del quadro normativo attuale, quale risultante dal complesso della legislazione urbanistica stratificatasi sul ceppo dell’originaria l. n. 1150/1942 e dell’applicazione fattane dalla giurisprudenza (anche costituzionale).

Sintesi: I meccanismi perequativi trovano il proprio fondamento in principi ben radicati nel nostro ordinamento, con riguardo, da un lato, al potere pianificatorio e di governo del territorio e, dall’altro, alla facoltà di stipulare accordi sostitutivi di provvedimenti. Tutte le specifiche disposizioni, le quali, di volta in volta e per singoli profili, potrebbero venire intese quali ‘copertura’ legislativa dei controversi istituti perequativi, costituiscono, in realtà, espressione dei principi generali richiamati.

Estratto: «b) Il ricorso a moduli convenzionali attraverso cui realizzare gli obiettivi di perequazione urbanistica divisi dal Comune di San Giorgio del Sannio non è, poi, estraneo all’esperienza pianificatoria del nostro ordinamento (basti rammentare le convenzioni di lottizzazione) ed è anche rinvenibile negli accordi sostitutivi dell’espropriazione di cui all’art. 45 del d.p.r. n. 327/2001, che costituiscono proprio una

applicazione, alla particolare materia dell'ablazione della proprietà privata per la realizzazione di opere pubbliche, del generale principio dell'utilizzabilità di modelli negoziali per il perseguimento di scopi di pubblico interesse. Più in generale, la base normativa della previsione degli strumenti consensuali per il perseguimento di finalità perequative va individuata nel comb. disp. artt. 1, comma 1 bis, e 11 della l. n. 241/1990. Ed invero, il legislatore ha optato per una piena e assoluta fungibilità dello strumento consensuale rispetto a quello autoritativo, sul presupposto della maggiore idoneità del primo al perseguimento degli obiettivi di pubblico interesse. Essendo venuta meno la previgente riserva alla legge dei casi in cui alle amministrazioni è consentito ricorrere ad accordi in sostituzione di provvedimenti autoritativi, tale possibilità deve ritenersi sempre e comunque sussistente (salvi i casi di espresso divieto normativo); col che non è stato affatto introdotto il principio della atipicità degli strumenti consensuali in contrapposizione a quello di tipicità e nominatività dei provvedimenti, in quanto lo strumento convenzionale deve pur sempre prendere il posto di un provvedimento autoritativo individuato fra quelli tipici disciplinati dalla legge: a garanzia del rispetto di tale limite, l'art. 11 cit. prevede l'obbligo di una previa determinazione amministrativa che anticipi e legittimi il ricorso allo strumento dell'accordo. Nella specie, l'amministrazione resistente ha, appunto, predeterminato le condizioni alle quali avrebbero potuto attivarsi gli anzidetti meccanismi convenzionali, solo se e quando i proprietari interessati avessero ritenuto di avvalersi degli incentivi connessi (e, cioè, di fruire della capacità edificatoria attribuita alla c.d. 'superficie integrata'); ove ciò non fosse avvenuto, il Comune interessato alla realizzazione di attrezzature pubbliche, avrebbe dovuto attivarsi con gli strumenti tradizionali all'uopo predisposti dall'ordinamento, e cioè, in primis, con le procedure espropriative (naturalmente, se del caso, previa localizzazione delle aree su cui operare gli interventi e formale imposizione di vincoli preordinati all'esproprio con apposita variante urbanistica). È proprio siffatta natura facoltativa degli istituti perequativi de quibus - nel senso che la loro applicazione è rimessa alla libera scelta degli interessati - a escludere che negli stessi possa ravvisarsi la forzata ablazione della proprietà ipotizzata da parte ricorrente.

6.4. Da quanto sopra emerge, dunque, come le prescrizioni urbanistiche avversate col ricorso in epigrafe trovino il proprio fondamento in principi ben radicati nel nostro ordinamento, con riguardo, da un lato, al potere pianificatorio e di governo del territorio e, dall'altro, alla facoltà di stipulare accordi sostitutivi di provvedimenti. La circostanza, poi, che si tratti di principi radicati nella legislazione nazionale consente di elidere in radice la lamentata lesione delle prerogative statali in materia: è evidente, infatti, che l'intera operazione posta in essere dal Comune di San Giorgio del Sannio in sede di formazione del p.u.c. sia rispettosa dei limiti imposti, in materia di governo del territorio, dalla legislazione statale, sia esclusiva sia concorrente, alla potestà normativa delle regioni e dei comuni ex art. 117. Con ciò non si intende disconoscere - precisa, in proposito, la citata sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, n. 4545 del 13 luglio 2010 - l'opportunità che lo Stato intervenga a disciplinare in maniera chiara ed esaustiva la perequazione urbanistica, nell'ambito di una legge generale sul governo del territorio, la cui adozione sarebbe auspicabile alla luce dell'inadeguatezza della normativa pregressa a fronte delle profonde innovazioni conosciute negli ultimi decenni dal diritto amministrativo e da quello urbanistico. Tuttavia, la perdurante assenza dell'intervento legislativo statale non può impedire, da un lato, che le regioni esercitino la propria potestà legislativa in materia nel rispetto dei principi generali della legislazione statale e, d'altro lato, che tali principi vadano individuati sulla base del quadro normativo attuale, quale risultante dal complesso della legislazione urbanistica stratificatasi sul ceppo dell'originaria l. n. 1150/1942 e dell'applicazione fattane dalla giurisprudenza (anche costituzionale): è in questo modo che può pervenirsi alla conclusione secondo cui tutte le specifiche

disposizioni, le quali, di volta in volta e per singoli profili, potrebbero venire intese quali 'copertura' legislativa dei controversi istituti perequativi, costituiscono, in realtà, espressione dei principi generali richiamati.6.5. In definitiva, le superiori considerazioni inducono a declinare il denunciato contrasto delle previsioni perequative sia del gravato p.u.c. sia della sovraordinata legislazione regionale con la disciplina costituzionale (art. 117 Cost.) sul riparto di competenze legislative tra Stato e regioni.»

LA BIPARTIZIONE SUOLI EDIFICABILI E NON EDIFICABILI SOPRAVVIVE ALLE SENTENZE C.C. 348/2007 E 181/2006

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.15073 del 10/09/2012
Relatore: Maria Cristina Giancola - Presidente: Ugo Vitrone

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --> EDIFICABILITÀ -->
BIPARTIZIONE --> DOPO LE SENTENZE 348/2007 E 181/2011

Sintesi: Le sentenze n. 348 del 2007 e n. 181 del 2011 della Corte costituzionale hanno rispettivamente inciso sul sistema indennitario dei suoli edificatori ed agricoli ma entrambe le pronunce di incostituzionalità non hanno toccato la necessità stessa di rigida distinzione tra suoli edificabili e non edificabili - bipartizione che, quindi, deve continuare ad essere applicata, al pari dei noti principi già elaborati per la ricognizione legale delle aree.

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --> EDIFICABILITÀ -->
MOMENTO DI APPREZZAMENTO --> PRG PREVIGENTE

Sintesi: La verifica in merito alla natura edificabile o meno del terreno occupato è da condurre secondo la classificazione urbanistica generale vigente anteriormente all'imposizione del vincolo urbanistico lenticolare.

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --> EDIFICABILITÀ -->
FUNZIONALE AGLI SCOPI PUBBLICI --> CASISTICA --> GIOCO E SPORT

Sintesi: L'inclusione del fondo in zona integralmente destinata ad un utilizzo meramente pubblicistico (nel caso di specie attrezzature di quartiere - impianti sportivi), che preclude ai privati ogni tipo di trasformazione riconducibile alla nozione tecnica di edificazione, ne comporta l'inedificabilità legale.

Estratto: «Occorre premettere che, in tema di indennità di espropriazione le sentenze n. 348 del 2007 e n. 181 del 2011 della Corte costituzionale hanno rispettivamente inciso sul sistema indennitario dei suoli edificatori ed agricoli ma entrambe le pronunce di incostituzionalità non hanno toccato la necessità stessa di rigida distinzione tra suoli edificabili e non edificabili - bipartizione che non ammette figure intermedie- posta dal D.L. 11 luglio 1992, n. 333, art. 5 bis, comma 3 convertito con modificazioni dalla L. n. 359 del 1992, che, quindi, deve continuare ad essere applicata, al pari dei noti principi già

elaborati in questa sede per la ricognizione legale delle aree. Tanto premesso, il giudice di rinvio, che, per quanto detto, lo jus superveniens non aveva esonerato dalla verifica oggettiva (demandatagli da questa Corte con la sentenza n. 2276 del 2001) circa la natura edificabile o meno del terreno occupato e ceduto, verifica da condurre secondo la classificazione urbanistica generale vigente anteriormente all'imposizione del vincolo urbanistico lenticolare ad impianti sportivi, è pervenuto irreprensibilmente, nel doveroso rispetto del principio di diritto affermato da questa Corte e con puntuali argomentazioni, al risultato che tale terreno non può essere qualificato legalmente edificabile, dal momento che nel Programma di Fabbricazione in vigore dal 1975 al 1979, e, dunque, in epoca anteriore all'occupazione ed alla cessione (correlate a sopravvenute, diverse determinazioni urbanistiche di carattere ablatorio, dalle quali in sede di rinvio si doveva prescindere ai fini dell'inquadramento in discussione), la destinazione urbanistica (legale) del terreno era per attrezzature di quartiere - impianti sportivi. Nel P.d.F, quindi, che, al pari del PRG, è strumento generale di pianificazione urbanistica, contenente previsioni programmatiche conformative (tra le altre, cfr cass. SU n. 173 del 2001), il fondo risultava inserito in zona integralmente destinata ad un utilizzo meramente pubblicistico, che precludeva ai privati ogni tipo di trasformazione riconducibile alla nozione tecnica di edificazione (in tema, cfr. cass. n. 404 del 2010; n. 15213 del 2010; n. 15682 del 2011) e che conclusivamente ne comportava l'inedificabilità legale.»

L'ADOZIONE DEL PRG È IRRILEVANTE AI FINI DA CLASSIFICAZIONE DEI SUOLI

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.15075 del 10/09/2012

Relatore: Maria Cristina Giancola - Presidente: Ugo Vitrone

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --> EDIFICABILITÀ -->
MOMENTO DI APPREZZAMENTO --> PRG ADOTTATO

Sintesi: Gli strumenti urbanistici adottati e non ancora approvati non consentono la realizzazione delle opere in essi previste, in quanto l'approvazione da parte della Regione costituisce atto di perfezionamento dell'iter amministrativo e produce la legittimità e l'efficacia dello strumento stesso, mentre la sua adozione ha il solo effetto di far scattare le c.d. "misure di salvaguardia". L'adozione dello strumento urbanistico è pertanto irrilevante al fine della classificazione del fondo quale edificabile o meno ed il giudice potrà far ricorso al criterio della edificabilità "di fatto", quando non esista alcun strumento urbanistico recepitabile ai fini dell'inquadramento in questione.

INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE E DI OCCUPAZIONE --> INDENNITÀ DI
ESPROPRIO --> AREE NON EDIFICABILI --> VAM --> COSTITUZIONALITÀ --
> REGIME TRANSITORIO

Sintesi: Per effetto delle note sentenze della Corte Costituzionale n. 348 del 2007 e n. 181 del 2011, anche in riferimento ai suoli inedificabili il riferimento va al criterio legale del valore venale.

Estratto: «In effetti, la motivazione sul punto resa dalla Corte distrettuale appare estremamente sintetica e come tale inidonea a consentire di apprezzare le ragioni che hanno sostenuto la riconduzione dei terreni all'ambito di quelli non edificabili, con riferimento alla disciplina urbanistica all'epoca vigente, considerando pure che non emerge alcuna indicazione circa la destinazione impressa alla zona nel PRG del 1972 ed ancora che il Comune non contesta che lo strumento di pianificazione non fosse stato ancora approvato in sede regionale. A quest'ultimo riguardo va ribadito il condiviso principio di diritto già affermato da questa Corte (cfr, tra le altre, cass. n. 14024 del 2002) secondo cui gli strumenti urbanistici adottati e non ancora approvati non consentono la realizzazione delle opere in essi previste, in quanto l'approvazione da parte della Regione costituisce atto di perfezionamento dell'iter amministrativo e produce la legittimità e l'efficacia dello strumento stesso, mentre la sua adozione ha il solo effetto di far scattare le c.d. "misure di salvaguardia". Pertanto, in tema di espropriazione per pubblica utilità, la mera adozione del piano regolatore generale è irrilevante al fine della classificazione del fondo quale edificabile o meno ed il giudice (potrà far ricorso al criterio della edificabilità "di fatto" quando non esista alcun alcuno strumento urbanistico recepibile ai fini dell'inquadramento in questione, ancora prescritto dalla L. n. 359 del 1992, art. 5 bis, comma 3. Deve, inoltre, aggiungersi, che per effetto delle note sentenze della Corte Costituzionale n. 348 del 2007 e n. 181 del 2011, con le quali è stata dichiarata l'incostituzionalità dei criteri riduttivi di determinazione degli indennizzi previsti rispettivamente per le aree edificabile e per quelle, invece, agricole o comunque non edificabili, dalla L. n. 359 del 1992, art. 5 bis, commi 1, 2 e 4 in ogni caso, l'intervenuta valutazione si rivela illegittima, dato lo ius superveniens, che impone, onde colmare il creatosi vuoto normativo, di ricorrere anche in riferimento ai suoli inedificabili, al criterio legale del valore venale (cfr, tra le altre, cass. n. 14939 del 2010; n. 25718 del 2011; n. 21386 del 2011), già previsto dalla L. n. 2359 del 1865, art. 39.»

DESTINAZIONE A VIABILITÀ: SOLO SE A SERVIZIO DI SINGOLE ZONE È VINCOLO ESPROPRIATIVO

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.15088 del 10/09/2012

Relatore: Magda Cristiano - Presidente: Ugo Vitrone

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --> VINCOLI URBANISTICI -->
 ESPROPRIATIVI E CONFORMATIVI --> LOCALIZZAZIONE E ZONIZZAZIONE

Sintesi: La destinazione ad usi collettivi di determinate aree assume aspetti conformativi del territorio ove concepibile, nel quadro della ripartizione generale del territorio, in base a criteri predeterminati ed astratti, ma non quando è limitata e funzionale all'interno di una zona omogenea a diversa destinazione generale e venga dunque ad incidere, nell'ambito di

tale zona, su beni determinati, sui quali si localizza la realizzazione dell'opera pubblica "che non può coesistere con la proprietà privata, ma ne esige la trapazione in favore della P.A."

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --> VINCOLI URBANISTICI --> ESPROPRIATIVI E CONFORMATIVI --> CONFORMATIVI O ESPROPRIATIVI --> VIABILITÀ

Sintesi: L'indicazione delle opere di viabilità nel PRG, pur comportando un vincolo d'inedificabilità alle parti del territorio interessate, non concreta un vincolo preordinato all'esproprio, a meno che non si tratti di destinazione assimilabile all'indicazione della rete stradale all'interno e al servizio delle singole zone (L. n. 1150 del 1942, art. 13), come tali riconducibili ad un vincolo particolare, incidente su beni determinati, in previsione non già di una generale destinazione di zona, ma della localizzazione lenticolare dell'opera pubblica.

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --> EDIFICABILITÀ --> FUNZIONALE AGLI SCOPI PUBBLICI --> CASISTICA --> VIABILITÀ

Sintesi: La destinazione determinativa di una conformazione generale del territorio che include le singole porzioni in una zona omogenea destinata a viabilità generale, è inedificabile.

Estratto: «Infatti la destinazione ad usi collettivi di determinate aree assume aspetti conformativi del territorio ove concepibile, nel quadro della ripartizione generale del territorio, in base a criteri predeterminati ed astratti, ma non quando è limitata e funzionale all'interno di una zona omogenea a diversa destinazione generale e venga dunque ad incidere, nell'ambito di tale zona, su beni determinati, sui quali si localizza la realizzazione dell'opera pubblica "che non può coesistere con la proprietà privata, ma ne esige la trapazione in favore della P.A." (Cass. S.U. n. 173/01).E, nel caso, la variante al PRG approvata dal Comune di Signa il 18.11.96, si è limitata a determinare lo spostamento della strada di collegamento fra la via Roma e le attigue zone di edilizia residenziale - la cui costruzione era già prevista dal PRG - all'interno della zona agricola E, destinando alla sua realizzazione l'intera superficie delle particelle occupate. Questa Corte, del resto, ha già avuto modo di affermare come, in via generale, l'indicazione delle opere di viabilità nel PRG, pur comportando un vincolo di inedificabilità alle parti del territorio interessate, non concreti un vincolo preordinato all'esproprio, a meno che non si tratti, come nel caso di specie, di destinazione assimilabile all'indicazione della rete stradale all'interno e al servizio delle singole zone (L. n. 1150 del 1942, art. 13), come tali riconducibili ad un vincolo particolare, incidente su beni determinati, in previsione non già di una generale destinazione di zona, ma della localizzazione lenticolare dell'opera pubblica (cfr. Cass. nn. 15519/01, 24037/05, 7892/06, 13199/06). Non appare, peraltro, superfluo rilevare che, quand'anche detta variante avesse dato luogo ad una nuova zonizzazione del territorio, questa non avrebbe potuto che avere ad oggetto la destinazione dei terreni di proprietà El.Pa a viabilità stradale, imponendo, dunque, sugli stessi un vincolo di inedificabilità, al pari di quello che vi gravava in precedenza allorchè erano inclusi in zona E. Le conclusioni assunte dal ctu, in ordine alla natura edificabile delle particelle, in quanto destinate a strada di servizio delle contigue zone edilizie residenziali, muovono infatti dall'erroneo presupposto che i terreni andassero valutati in base alla loro edificabilità di fatto. In contrario va osservato che, poichè il Comune di Signa aveva approvato sin dal 1975 il piano di fabbricazione, sostanzialmente confermato dal PRG, secondo il quale i terreni di proprietà El.Pa erano

inclusi in zona E fatta eccezione per le porzioni sulle quali era prevista la costruzione della strada, non poteva esservi alternativa fra il ritenere che tale ultima, specifica prescrizione fosse indicativa di un vincolo preordinato all'esproprio, sorto sin dall'approvazione del piano, ovvero determinativa di una conformazione generale del territorio che includeva le predette porzioni in una zona omogenea destinata a viabilità generate, e perciò ugualmente inedificabile.»

INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE E DI OCCUPAZIONE --> INDENNITÀ DI ESPROPRIO --> AREE NON EDIFICABILI --> VAM --> COSTITUZIONALITÀ --> REGIME TRANSITORIO

Sintesi: A seguito della sentenza della Corte Cost. n. 181/2006, l'accertamento della destinazione urbanistica del suolo abitato non costituisce più parametro autonomo cui ancorare il regime legale di liquidazione dell'indennizzo. All'espunzione dall'ordinamento delle norme dichiarate incostituzionali consegue infatti l'applicabilità anche ai suoli agricoli e non edificabili del criterio generale dell'indennizzo pari al valore venale del bene, fissato dalla L. n. 2359 del 1865, art. 39.

INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE E DI OCCUPAZIONE --> INDENNITÀ DI ESPROPRIO --> AREE NON EDIFICABILI --> VAM --> COSTITUZIONALITÀ --> EFFETTI DELLA DICHIARAZIONE DI INCOSTITUZIONALITÀ

Sintesi: La pronuncia d'illegittimità costituzionale (sent. n. 181/2006) estende i suoi effetti a tutti i rapporti non ancora esauriti, per avvenuta formazione del giudicato o per essersi verificato altro evento cui l'ordinamento collega il consolidamento del rapporto medesimo; la contestazione attraverso i motivi di ricorso dell'applicabilità del criterio tabellare, impedisce indubbiamente la formazione del giudicato in ordine alla quantificazione delle indennità derivatane.

Estratto: «Va tuttavia rilevato che, a seguito della sentenza n. 181 del 2011 della Corte Costituzionale - che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del D.L. 11 luglio 1992, n. 333, art. 5 bis, comma 4, convertito, con modificazioni, dalla L. 8 agosto 1992, n. 359 in combinato disposto con la L. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 15, comma 1, secondo periodo e art. 16, commi 5 e 6, nonché, in via consequenziale, del D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, art. 40, commi 2 e 3, ovvero delle norme che prevedevano che le indennità di occupazione legittima e di esproprio relative ai suoli agricoli ed ai suoli non edificabili andassero liquidate in base al cd. criterio tabellare, del valore agricolo medio (VAM) - l'accertamento della destinazione urbanistica del suolo abitato non costituisce più parametro autonomo cui ancorare il regime legale di liquidazione dell'indennizzo. All'espunzione dall'ordinamento delle norme dichiarate incostituzionali consegue, infatti, l'applicabilità anche ai suoli agricoli e non edificabili del criterio generale dell'indennizzo pari al valore venale del bene, fissato dalla L. n. 2359 del 1865, art. 39 che per i suoli edificabili era stato già ripristinato con la sentenza n. 348/07 del Giudice delle leggi, e che è dunque l'unico criterio legale oggi vigente, per di più non stabilito per specifiche fattispecie, ma destinato a funzionare in linea generale in ogni ipotesi o tipo di espropriazione (salve eccezioni previste da leggi speciali). La sentenza impugnata, che ha liquidato le indennità secondo il criterio previsto dalle norme dichiarate incostituzionali, deve pertanto essere cassata: la pronuncia di illegittimità costituzionale estende infatti i suoi effetti a tutti i rapporti non ancora esauriti, per avvenuta formazione del giudicato o per essersi verificato altro evento cui

l'ordinamento collega il consolidamento del rapporto medesimo (Cass. nn. 16450/06, 15200/05, 22413/04), e nel caso di specie El.Pa, contestando attraverso i motivi di ricorso proprio l'applicabilità del criterio tabellare, ha indubbiamente impedito la formazione del giudicato in ordine alla quantificazione delle indennità derivatane.»

RISARCIMENTO DEL DANNO DA OCCUPAZIONE ACQUISITIVA: LA PRESCRIZIONE PUÒ DECORRERE SOLO DALLA LEGALIZZAZIONE DELL'ISTITUTO

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.15089 del 10/09/2012
Relatore: Luigi Macioce - Presidente: Ugo Vitrone

PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Sintesi: La fattispecie della c.d. accessione invertita, come delineata con la decisione 1464 del 1983 delle Sezioni Unite, e normativamente per la prima volta riconosciuta dalla L. n. 458 del 1988, art. 3, non confligge con l'art. 1, primo protocollo della CEDU. Ed infatti, la norma europea, nell'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo, è solo diretta ad escludere che il bene del privato possa essere acquisito dalla P.A. per ragioni diverse dalla pubblica utilità e senza un ristoro effettivo e congruo ora, comunque, rapportato all'integralità del valore dopo la pronuncia di Corte Cost. 349 del 2007, prescindendo dal nomen iuris e dalle modalità di tutela adottate.

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> PRESCRIZIONE --> DIES A QUO --> NEL CASO DI OCCUPAZIONE ACQUISITIVA --> DISCIPLINA APPLICABILE

Sintesi: I terreni occupati per finalità di edilizia residenziale pubblica non raggiunti da alcun decreto di esproprio non potevano considerarsi oggetto di occupazione acquisitiva, non avendo la L. n. 458 del 1988, art. 3 ad essi ha esteso la regola della non restituibilità del bene irreversibilmente trasformato; l'estensione è potuta avvenire soltanto in seguito all'intervento della Corte Cost. con la sent. n. 486/1991 dalla cui data è divenuto percepibile, per tale tipologia di crediti, l'estensione dell'istituto, con conseguente decorrenza dalla stessa data del termine di prescrizione del diritto al risarcimento del danno.

Estratto: «È stato dunque affermato che la fattispecie della c.d. accessione invertita (illegittima occupazione acquisitiva) - come delineata, con la decisione 1464 del 1983 delle Sezioni Unite, e normativamente per la prima volta riconosciuta dalla L. n. 458 del 1988, art. 3 - considerata quale illecito istantaneo da cui consegue il diritto del proprietario al risarcimento del danno costituito dalla irreversibile trasformazione del bene occupato e dalla correlata perdita della proprietà (che viene acquisita dall'amministrazione occupante, per accessione all'opera pubblica realizzata), non confligge con l'art. 1, primo protocollo della CEDU. Ed infatti, la norma europea, nell'interpretazione datane dalla Corte di