

# Espropri online

## L'espropriazione per pubblica utilità

rivista fondata e diretta da Paolo Loro

In evidenza in questo numero:

**STEFANO BENINI - I PRESUPPOSTI PER LA DECRETAZIONE D'URGENZA NELLA SENTENZA SULL'ESPROPRIAZIONE DEL TEATRO PETRUZZELLI**

**NICOLA CENTOFANTI - LA RESPONSABILITÀ CONTABILE NEL PROCEDIMENTO ESPROPRIATIVO**

**PAOLO LORO INES MELLONI - L'ATTO DI CESSIONE VOLONTARIA**

**giurisprudenza:** ambito temporale del nuovo criterio indennitario del valore venale, esempi di riforma economico sociale suscettibile di abbattimento dell'indennità, condizioni di procedibilità per il giudizio di opposizione alla stima, danno erariale nelle occupazioni appropriative di aree agricole e in ipotesi di debiti fuori bilancio, la dichiarazione di inservibilità nella retrocessione parziale, i cinquanta destinatari nelle procedure accelerate, natura della destinazione a verde attrezzato, il danno da occupazione illegittima antecedente il provvedimento di acquisizione coattiva sanante, obbligo di ripianificazione: formazione del silenzio-rifuto, risarcibilità delle immissioni di rumori e smog dall'opera pubblica, e molto altro.

# **Espropri** *online*

## l'espropriazione per pubblica utilità

rivista bimestrale  
fondata e diretta da Paolo Loro

anno 2 numero 4  
luglio agosto 2008



telefono: 049 9711446  
dalle ore 12:30 alle ore 14:00 dal lunedì al venerdì  
fax: 049 9711446 24h  
e-mail: [amministrazione@espropionline.it](mailto:amministrazione@espropionline.it)

---

Copyright © 2008 Exeo S.r.l. Tutti i diritti riservati. È vietata la riproduzione anche parziale e con qualsiasi mezzo senza l'autorizzazione scritta dell'editore.

Publicazione di normativa, giurisprudenza e dottrina in materia di espropriazione per pubblica utilità.

Periodico bimestrale registrato al Tribunale di Padova registro stampa 30 maggio 2007 n. 2087.

ISSN 1971-999 X.

Direttore responsabile: Dr. Paolo Lora.

Editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 15200/2007 sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova - sede operativa: via Garibaldi 129 35028 Piove di Sacco PD casella postale 76/A 35028 Piove di Sacco PD [info@exeoedizioni.it](mailto:info@exeoedizioni.it).

Prezzi: abbonamento annuale (6 numeri) € 200 per i non abbonati alla rivista telematica [www.espropionline.it](http://www.espropionline.it) - € 150 per gli abbonati alla rivista telematica [www.espropionline.it](http://www.espropionline.it). I prezzi comprendono le spese di spedizione in modalità ordinaria senza contrassegno.

Poste Italiane S.p.A. - spedizione in abbonamento postale - 70% CNS PD

Pagamento in ccp 40217887 Exeo srl piazzetta Modin 12 PD causale "abbonamento rivista bimestrale". Non sono ammessi pagamenti decurtati delle spese di tesoreria.

Disclaimer: pur compiendo ogni ragionevole sforzo per assicurare che i contenuti siano elaborati con la cura necessaria, si avverte che errori, inesattezze, omissioni o soggettività sono sempre possibili, a causa dell'intrinseca complessità della materia e dell'incessante susseguirsi di svariati orientamenti dottrinali e giurisprudenziali di cui può essere dato conto solo parzialmente. L'editore e gli autori si esimono da ogni responsabilità per eventuali perdite finanziarie direttamente o indirettamente conseguenti ad errori e parzialità di informazioni in qualunque modo riconducibili al contenuto della presente guida.

L'editore e gli autori ringraziano per ogni segnalazione o suggerimento inviato a [direzione@espropionline.it](mailto:direzione@espropionline.it).

---

**EXEO** s.r.l.

professionisti

pubblica amministrazione

## SOMMARIO

parte I DOTTRINA .....	9
------------------------	---

**STEFANO BENINI**

<b>I PRESUPPOSTI PER LA DECRETAZIONE D'URGENZA NELLA SENTENZA SULL'ESPROPRIAZIONE DEL TEATRO PETRUZZELLI .....</b>	<b>11</b>
Premessa .....	11
Fatto.....	13
L'ordinanza di rimessione .....	15
La questione sollevata.....	16
Profili inerenti l'ammissibilità della questione.....	17
La mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza.....	18
Altri profili di illegittimità costituzionale .....	19
La carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità o di urgenza, ed il vizio riflesso della legge di conversione.....	21
La verifica della Corte costituzionale.....	23
L'urgenza della espropriazione del teatro Petruzzelli: ulteriori profili critici.....	24
L'espropriazione disposta per legge ordinaria.....	26
Valutazioni conclusive .....	29

**NICOLA CENTOFANTI**

<b>LA RESPONSABILITA' CONTABILE NEL PROCEDIMENTO ESPROPRIATIVO .....</b>	<b>33</b>
La giurisdizione della Corte dei Conti .....	33
Gli esoneri alla responsabilità.....	35
Le fattispecie .....	36
La corresponsabilità.....	38
L'acquisizione di beni senza titolo .....	40

**PAOLO LORDI INES MELLONI**

<b>L'ATTO DI CESSIONE VOLONTARIA .....</b>	<b>42</b>
Natura.....	42
L'atto di cessione e l'articolo 11 L. 241/1990 .....	47
Le clausole e quietanze rinunziative .....	50
Termini entro i quali può essere stipulato l'atto di cessione .....	59
La mancata stipula dell'atto di cessione entro i termini .....	63
Forma dell'atto di cessione.....	69
L'invalidità dell'atto di cessione .....	73
L'utilità pratica dell'atto di cessione.....	74

parte 2 GIURISPRUDENZA .....	79
------------------------------	----

<b>LE INDENNITA' AGGIUNTIVE NON SPETTANO ALL'IMPRENDITORE AGRICOLA</b> CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE N.12306 DEL 15/05/2008.....	81
<b>LE AREE INCLUSE NEL PEEP SONO EDIFICABILI</b> CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE N.12457 DEL 16/05/2008.....	82
<b>IMPROCEDIBILE L'OPPOSIZIONE ALLA STIMA, SE MANCA IL DECRETO DI ESPROPRIO</b> CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE N.12466 DEL 16/05/2008.....	85
<b>LA REALIZZAZIONE DI UN CENTRO SPORTIVO POLI-FUNZIONALE NON E' INTERVENTO DI RIFORMA ECONOMICO - SOCIALE</b> CORTE D'APPELLO DI CATANZARO, SEZIONE I CIVILE DEL 19/05/2008.....	86
<b>DESTINAZIONE A STRUTTURE SANITARIE: VINCOLO ESPROPRIATIVO SE CONSENTITO IL SOLO INTERVENTO PUBBLICO</b> TAR PUGLIA, SEZIONE I LECCE N.1408 DEL 20/05/2008.....	88
<b>OCCUPAZIONE ACQUISITIVA AREA AGRICOLA: IL DANNO ERARIALE E' PARI AL MAGGIOR ESBORSO RISPETTO AL VAM</b> CORTE DEI CONTI, SEZIONE II GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO N.168 DEL 27/05/2008.....	90
<b>RISARCIMENTO DEL DANNO PER OCCUPAZIONE "SINE TITULO" DI AREA AGRICOLA: VALORE VENALE</b> CORTE D'APPELLO DI CATANIA, SEZIONE I CIVILE DEL 29/05/2008.....	92
<b>VERDE ATTREZZATO: VINCOLO ESPROPRIATIVO SE L'INTERVENTO E' RISERVATO ALL'INIZIATIVA PUBBLICA</b> TAR PUGLIA, SEZIONE I LECCE N.1645 DEL 03/06/2008.....	94
<b>LA RETROCESSIONE PARZIALE PRESUPPONE LA DICHIARAZIONE DI INSERVIBILITA'</b> CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONI UNITE N.14826 DEL 05/06/2008.....	95
<b>DEBITI FUORI BILANCIO: NON SI RISPONDE PER IL SOLO FATTO DI AVERE ADOTTATO L'ATTO DI RICONOSCIMENTO</b> CORTE DEI CONTI, SEZIONE III GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO N.202 DEL 05/06/2008.....	98
<b>OCCUPAZIONE USURPATIVA: RESTITUZIONE DEL BENE O RISARCIMENTO DEL DANNO A DISCREZIONE DEL PROPRIETARIO</b> CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE N.15540 DEL 11/06/2008.....	99
<b>ZONA BIANCA: SI APPLICA IL CRITERIO DELL'EDIFICABILITA' DI FATTO DA ACCERTARE IN CONCRETO</b> CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE N.15556 DEL 11/06/2008.....	100
<b>ART. 22 BIS TU E SOGLIA DEI 50 DESTINATARI: NON SI COMPUTANO LE DITTE MA I PROPRIETARI</b> TAR SICILIA, SEZIONE II CATANIA N.1179 DEL 12/06/2008.....	102
<b>VA RISARCITO IL PERIODO DI OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA ANTECEDENTE AL PROVVEDIMENTO ACQUISITIVO EX ART. 43 TU</b> TAR CAMPANIA, SEZIONE V NAPOLI N.5889 DEL 13/06/2008.....	103
<b>IL CREDITO INDENNITARIO PRODUCE INTERESSI COMPENSATIVI</b> CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE N.16023 DEL 13/06/2008.....	107

<b>RISARCIMENTO DEL DANNO DA OCCUPAZIONE ACQUISITIVA: SE IL RAPPORTO NON E' DEFINITO SI APPLICA LA SENTENZA 349/2007</b> CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE N.16007 DEL 13/06/2008 .....	108
<b>OBBLIGO DI RIPIANIFICAZIONE: IL RIMEDIO DEL SILENZIO – RIFIUTO PRESUPPONE L'ISTANZA (E NON ANCHE LA DIFFIDA) DEL PRIVATO</b> TAR CAMPANIA, SEZIONE II SALERNO N.1944 DEL 16/06/2008 .....	109
<b>L'OPERA PUBBLICA APPROVATA E FINANZIATA E' SEMPRE URGENTE</b> TAR CAMPANIA, SEZIONE II SALERNO N.1954 DEL 17/06/2008 .....	112
<b>ICI: DALLA DECADENZA DEI VINCOLI NON DISCENDE LA RICOLLOCAZIONE DELL'AREA TRA I SUOLI AGRICOLI</b> CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE V TRIBUTARIA N.16858 DEL 20/06/2008.....	115
<b>IL FUNZIONARIO "RESPONSABILE DELL'UFFICIO ESPROPRI" E' COMPETENTE A FIRMARE IL DECRETO DI ESPROPRIO</b> TAR CAMPANIA, SEZIONE V NAPOLI N.6107 DEL 23/06/2008.....	116
<b>IN ASSENZA DELLA DICHIARAZIONE DI PU NON OPERA L'ACCESSIONE INVERTITA</b> CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V N.3120 DEL 23/06/2008 .....	118
<b>E' EDIFICABILE IL TERRENO SU CUI SONO PREVISTI INTERVENTI DI EDILIZIA SCOLASTICA REALIZZABILI ANCHE DAL PRIVATO</b> CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE N.17015 DEL 23/06/2008.....	119
<b>LA RIDUZIONE DELL'INDENNITA' AL VALORE ICI NON OPERA NEL CASO DI EVASIONE TOTALE</b> CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE N.17022 DEL 23/06/2008.....	123
<b>SOLO L'USUCAPIONE O IL PROVVEDIMENTO EX ART. 43 TU POSSONO IMPEDIRE LA RESTITUZIONE DEL BENE</b> TAR SICILIA, SEZIONE II CATANIA N.1218 DEL 24/06/2008.....	125
<b>L'IRREVERSIBILE TRASFORMAZIONE DEL BENE NON PRECLUDE LA SUA RESTITUZIONE IN ASSENZA DEL PROVVEDIMENTO EX ART. 43 TU</b> TAR SICILIA, SEZIONE II CATANIA N.1230 DEL 25/06/2008.....	127
<b>IL DECRETO DI ESPROPRIO SUCCESSIVO ALL'INTERVENUTA OCCUPAZIONE ACQUISITIVA E' NULLO</b> CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE N.17491 DEL 26/06/2008.....	131
<b>PIANO DI EDILIZIA PUBBLICA: E' INTERVENTO DI RIFORMA ECONOMICO-SOCIALE</b> CORTE D'APPELLO DI ROMA, SEZIONE I CIVILE N.2765 DEL 30/06/2008 .....	136
<b>L'INDENNIZZO EX ART. 46 L. N. 2359/1865 PRESUPPONE UN'ATTIVITA' LECITA</b> CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE N.18143 DEL 02/07/2008.....	139
<b>RISARCIBILI LE IMMISSIONI MOLESTE SE SUPERIORI ALLA NORMALE SOGLIA DI TOLLERABILITA'</b> CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE III CIVILE N.18226 DEL 03/07/2008 .....	141
<b>RISARCIMENTO DEL DANNO DA OCCUPAZIONE ACQUISITIVA AL GA RISARCIMENTO DEL DANNO DA OCCUPAZIONE USURPATIVA AL GO</b> CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONI UNITE N.18197 DEL 03/07/2008.....	143

<b>TERMINI DEL PROCEDIMENTO PROROGABILI SOLO PER FATTI NON IMPUTABILI ALLA PA</b> TAR LAZIO, SEZIONE II ROMA N.6377 DEL 03/07/2008 .....	144
<b>L'ATTIVAZIONE DELLA PROCEDURA ESPROPRIATIVA NON E' PRECLUSA DA PRECEDENTI ACCORDI CONVENZIONALI</b> CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV N.3356 DEL 07/07/2008.....	146
<b>L'ABDICAZIONE ALLA PROPRIETÀ IMPLICITA NELLA DOMANDA RISARCITORIA SOLO PER EQUIVALENTE E' INCOMPATIBILE CON L'ART. 43 TU</b> TAR CAMPANIA, SEZIONE V NAPOLI N.7158 DEL 07/07/2008 .....	147
<b>SE GLI INTERVENTI SONO REALIZZABILI ANCHE DAL PRIVATO NON SUSSISTE VINCOLO ESPROPRIATIVO</b> CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV N.3377 DEL 07/07/2008 .....	150
<b>OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA: RISARCIBILI I DANNI DA CESSATA ATTIVITA'</b> TAR SICILIA, SEZIONE I CATANIA N.1256 DEL 08/07/2008.....	151
<b>LA RIDUZIONE DELL'INDENNITA' DEL 25% SI APPLICA AI SOLI PROCEDIMENTI (E NON ANCHE AI GIUDIZI) IN CORSO, RIFERITI AD INTERVENTI DI RIFORMA ECONOMICO-SOCIALE</b> CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE N.18830 DEL 09/07/2008 .....	152
<b>EVASIONE PARZIALE ICI: L'INDENNITA' DI ESPROPRIAZIONE VA LIQUIDATA IN BASE AL VALORE ACCERTATO E NON ALLA DICHIARAZIONE INFIDELE</b> CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE N.18844 DEL 09/07/2008 .....	153
<b>OPPOSIZIONE ALLA STIMA: DIVIETO DI REFORMATIO IN PEIUS IN ASSENZA DI DOMANDA RICONVENZIONALE DELLA PA</b> CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE N.18841 DEL 09/07/2008 .....	155
<b>L'INDENNITA' DI ASSERVIMENTO SI CALCOLA SULLA BASE DELL'INDENNITA' VIRTUALE DI ESPROPRIAZIONE</b> CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE N.18831 DEL 09/07/2008 .....	156
<b>ICI: ALL'EVASORE TOTALE E' DOVUTA L'INDENNITA' RAGGUAGLIATA AL VALORE ACCERTATO E OGGETTO DI RECUPERO</b> CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE N.19048 DEL 10/07/2008 .....	157
<b>I VANTAGGI DERIVANTI DALL'OPERA INFLUISCONO SULL'INDENNITA'</b> CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE N.19242 DEL 11/07/2008 .....	159
<b>EDIFICABILE L'AREA DESTINATA AD USI COLLETTIVI SE ALL'INTERNO ED A SERVIZIO DI ZONA EDIFICABILE</b> CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE N.19221 DEL 11/07/2008 .....	160
<b>IL RISARCIMENTO DEL DANNO DA OCCUPAZIONE ACQUISITIVA SI PRESCRIVE IN CINQUE ANNI</b> CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE N.19229 DEL 11/07/2008.....	162
<b>RISARCIMENTO DEL DANNO DA MANCATA RIQUALIFICAZIONE: NON ESTENDIBILE IL CRITERIO DELL'INDENNITA' DI OCCUPAZIONE</b> TAR SICILIA, SEZIONE I CATANIA N.1425 DEL 15/07/2008.....	163
<b>FINANZIARIA 2008: IL NUOVO CRITERIO INDENNITARIO SI APPLICA A TUTTI I PROCEDIMENTI IN CORSO ANCHE SE ANTERIORI AL TU</b>	

<b>CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE N.19590 DEL 16/07/2008.....</b>	<b>165</b>
<b>PROVVEDIMENTO EX ART. 43 TU: DEVE ESSERE ADOTTATO DALL'ENTE BENEFICIARIO DELL'ACQUISIZIONE</b> TAR VENETO, SEZIONE I N.2004 DEL 16/07/2008 .....	173
<b>SOLO OBIETTIVI DI RIFORMA ECONOMICO-SOCIALE POSSONO GIUSTIFICARE UN'INDENNITA' INFERIORE AL VALORE DI MERCATO</b> CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, SEZ. I N.65687/01 DEL 17/07/2008 .....	173
<b>IN CASO DI ESPROPRIO ISOLATO L'INDENNITA' DEVE CORRISPONDERE AL VALORE DI MERCATO DEL BENE</b> CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, SEZ. II N.37637/05 DEL 17/07/2008 .....	177
<b>EDICABILITA' AI FINI ICI: NON VIENE MENO A SEGUITO DELLA DECADENZA DEI VINCOLI</b> CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE V TRIBUTARIA N.19619 DEL 17/07/2008 .....	179
<b>OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA: D ART. 43 TU O RESTITUZIONE</b> TAR CAMPANIA, SEZIONE V NAPOLI N.8904 DEL 17/07/2008 .....	181
<b>PER LA CEDU L'INDENNITA' DI ESPROPRIAZIONE ADEGUATA DEVE CORRISPONDERE AL VALORE VENALE</b> CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, SEZ. V N.62592/00 DEL 22/07/2008 .....	186
<b>LA RESTITUZIONE DEL BENE NON E' PRECLUSA DALL'INTERVENUTA IRREVERSIBILE TRASFORMAZIONE</b> TAR SICILIA, SEZIONE III PALERMO N.1001 DEL 22/07/2008 .....	187
<b>VERDE PUBBLICO: VINCOLO CONFORMATIVO SE CONSENTITO L'INTERVENTO DEL PRIVATO</b> TAR LAZIO, SEZIONE II BIS ROMA N.7302 DEL 23/07/2008 .....	191
<b>GIUSTO PROCEDIMENTO: VA EFFETTUATO PRIMA DELL'APPROVAZIONE DELL'ACCORDO DI PROGRAMMA</b> <b>COMPORANTE APPOSIZIONE DI VINCOLO</b> CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI N.3786 DEL 29/07/2008 .....	195
<b>RIAPPROVAZIONE DEL PROGETTO: POSSIBILE SE IL BENE NON E' ANCORA IRREVERSIBILMENTE TRASFORMATO</b> TAR PUGLIA, SEZIONE I LECCE N.2306 DEL 29/07/2008 .....	198
<b>VERDE A PARCO: E' VINCOLO CONFORMATIVO E NON DECADE</b> TAR CAMPANIA, SEZIONE VIII NAPOLI N.9597 DEL 30/07/2008 .....	200
<b>OMESSA DETERMINAZIONE INDENNITA' AL GA - CONGRUITA' DELL'OFFERTA AL GO</b> TAR VENETO, SEZIONE II N.2167 DEL 31/07/2008.....	202

---

*Hanno collaborato a questo numero, in ordine alfabetico:*

BENINI STEFANO, *magistrato di Cassazione*  
CENTOFANTI NICOLA, *avvocato*  
LORO PAOLO, *operatore dell'espropriazione*  
MELLONI INES, *operatore dell'espropriazione*

## I PRESUPPOSTI PER LA DECRETAZIONE D'URGENZA NELLA SENTENZA SULL'ESPROPRIAZIONE DEL TEATRO PETRUZZELLI

Note a margine di Corte Cost. 30 aprile 2008 n. 128

*Publicato su EOL in data 23 giugno e 12 luglio 2008*

STEFANO BENINI

Sommario: *Premessa | Fatto | L'ordinanza di rimessione | La questione sollevata | Profili inerenti l'ammissibilità della questione | La mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza | Altri profili di illegittimità costituzionale | La carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità o di urgenza, ed il vizio riflesso della legge di conversione | La verifica della Corte costituzionale | L'urgenza della espropriazione del teatro Petruzzelli: ulteriori profili critici | L'espropriazione disposta per legge ordinaria | Valutazioni conclusive*

### *Premessa*

La questione decisa dalla sentenza n. 128 del 2008 della Corte costituzionale, riguarda l'espropriazione direttamente disposta con provvedimento legislativo (decreto legge, poi convertito), del teatro Petruzzelli di Bari. Il decreto-legge e la susseguente legge di conversione non hanno retto alla verifica di costituzionalità, per la carenza dei presupposti di necessità ed urgenza della decretazione di urgenza, con conseguente vizio della legge di conversione.

L'antefatto della vicenda è particolarmente travagliato. A scorrere gli atti del giudizio incidentale di costituzionalità, le parti costituite ed inter-

venute narrano la vicenda (ovviamente interpretandola secondo il proprio punto di vista), con dovizia di particolari avvaloranti le proprie rispettive posizioni in conflitto, dei proprietari espropriati, e della Presidenza del Consiglio, che fa proprie le ragioni dell'amministrazione: laddove si scoprono risvolti anche non limpidissimi della vita politico-culturale della città di Bari, che poco hanno a che fare con il giudizio di costituzionalità, atteso il limitato profilo che ha interessato il giudizio incidentale nella prospettiva del parametro invocato dal Tribunale di Bari, giudice rimettente.

La questione presenta, al di là della specificità dei fatti, aspetti di grande rilevanza nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, costituendo la prima occasione in cui la Corte è stata chiamata a verificare i presupposti dell'art. 77, secondo comma, Cost., dopo la propria sentenza n. 171, del 23 maggio 2007, unanimemente definita come sentenza "storica". Vi era grande attesa, in dottrina, sugli sviluppi che la Consulta avrebbe dato al nuovo corso giurisprudenziale, inaugurato da quell'arresto.

E' da premettere – ma sul punto si tornerà in seguito – che non vi era unanimità di consensi nella valutazione circa la portata della sentenza del 2007, comunque salutata con favore, specie per le proposizioni di principio, che essa enunciava. Il dato fondamentale è quello di aver postulato un vizio riflesso sulla legge di conversione, della mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza del decreto-legge, e conseguentemente di averne esclusa la sanatoria, per effetto della conversione.

Si è però sottolineato, da alcuni, che la Corte rimane prigioniera del dato formale, continuando ad articolare la propria verifica sul *cliché* della "mancanza evidente" dei presupposti della decretazione d'urgenza, e del rispetto della volontà politica, che è estranea alla propria valutazione. Secondo altri, invece, la sentenza del 2007 avrebbe logicamente modificato i parametri di verifica, postulando un controllo più penetrante, esteso anche agli aspetti sostanziali.

La risposta data dalla sentenza n. 128 pubblicata lo scorso 20 aprile, appare mantenersi sul dato formale, pur se nel giudizio incidentale non erano mancati gli spunti per un sindacato sostanziale (eccesso di potere legislativo in una tipica legge-provvedimento), che tuttavia esulava dalla verifica cui la Consulta era stata chiamata dal Tribunale di Bari, autore dell'ordinanza di rimessione, che come detto aveva invocato il solo parametro dell'art. 77 Cost.

*Fatto*

Il teatro Petruzzelli, centro emblematico della vita culturale (e sociale) della città di Bari e della Puglia, è dal 1980 di proprietà di un'antica famiglia barese. Pare che all'inizio vi fosse un diritto di superficie (esercitato con la costruzione dell'immobile); sembra anche che in base ad una vecchia convenzione (non si sa risalente a quando) il Comune avesse il diritto, a quanto pare mai esercitato, al trascorrere di un triennio di inattività conseguente alla eventuale distruzione, al reintegro di tutti i suoi diritti sull'area e sull'immobile.

Il 27 ottobre 1991 un incendio doloso distrusse quasi integralmente il teatro.

E' nella ricostruzione del teatro e nella gestione degli stanziamenti delle spese occorrenti che si annida il principale oggetto delle contese tra la famiglia, gli enti locali, e la Fondazione lirico-sinfonica teatro Petruzzelli, ente pubblico creato da legge speciale (l.n. 310 del 2003), la cui composizione è regolata da d.m. 6 aprile 2004, che prevede anche la partecipazione di delegati degli enti territoriali pugliesi. Le difficoltà sono insite nella singolarità del bene, che è privato, ma di interesse pubblico, per cui la famiglia, non in grado di sostenere le spese della ricostruzione, ha sempre aspirato a gestire i fondi pubblici a ciò stanziati (a partire dalla l.n. 444 del 1998), e si è resa protagonista di una serie incalzante di iniziative giudiziarie (soprattutto a carattere cautelare, per l'inibizione all'intrapresa delle opere) che secondo l'Avvocatura generale, costituita nel giudizio incidentale di costituzionalità, avrebbero frenato un serio e decisivo impulso ai lavori.

Nel 1998, con la legge n. 444, venivano stanziati 16 miliardi di lire per la ricostruzione e la rimessa in pristino del teatro: fondi spesi dalla Sovrintendenza per i beni architettonici della Puglia, in seguito a procedure di evidenza pubblica, per urgenti lavori di consolidamento e copertura delle parti esposte. Ulteriori 4 miliardi furono messi a disposizione della Sovrintendenza per ulteriori spese per i primi interventi e la progettazione del restauro e consolidamento complessivo.

Nel 2002, la Regione Puglia, la Provincia di Bari ed il Comune, sottoscrissero un Protocollo di intesa che prevedeva impegno dei suddetti enti per l'importo di 16,5 milioni di euro, da aggiungersi ad ulteriori 5 milioni, a valere sui fondi del gioco del lotto del Ministero dei beni ed attività cul-

## LA RESPONSABILITÀ CONTABILE NEL PROCEDIMENTO ESPROPRIATIVO

*Pubblicato su EOL in data 8 luglio 2008*

NICOLA CENTOFANTI

Sommario: *La giurisdizione della Corte dei Conti | Gli esoneri alla responsabilità | Le fattispecie | La corresponsabilità | L'acquisizione di beni senza titolo*

### *La giurisdizione della Corte dei Conti*

La Corte dei Conti ha giurisdizione in materia di giudizi di responsabilità contabile in materia di contabilità pubblica riguardanti i tesoriери e gli altri agenti contabili, gli amministratori e i funzionari e agenti dello Stato, della regione, delle province, dei comuni e degli altri enti locali e regionali.

La responsabilità amministrativa è caratterizzata:

- da un rapporto di dipendenza o di servizio nei confronti dello Stato e degli enti locali che comprende anche i funzionari onorari ed i ministri;
- da un comportamento anche solo colposo, derivante da negligenza o dalla mancata applicazione della legge, che trova esimente solo nella forza maggiore, quale, ad esempio, la carenza organizzativa o l'organico insufficiente;
- da un danno erariale patrimoniale derivante all'amministrazione che sia direttamente riconducibile all'evento. Deve in altre parole sussistere il nesso di causalità tra la condotta omissiva dell'amministratore

e/o del funzionario e il pregiudizio patrimoniale sofferto dall'ente. (Corte dei Conti, Sez. Calabria, 20 febbraio 2006, n. 241).

Il principio della personalità della responsabilità amministrativo contabile comporta la necessità di valutare in concreto la condotta produttiva di danno, la cui adeguatezza deve essere giudicata in relazione al contesto organizzativo nel quale il soggetto si trova ad operare, tenuto conto delle esigenze di funzionalità dell'ente pubblico .

La giurisprudenza ha riconosciuto la responsabilità contabile qualora un comportamento colposo nella gestione del procedimento ablatorio provochi un danno all'amministrazione.

L'orientamento giurisprudenziale della Corte, in materia di occupazione acquisitiva (o appropriativa o di accessione invertita) conseguente ad omessa definizione nei tempi prestabiliti dalla procedura di espropriazione, riconosce la responsabilità degli amministratori e funzionari comunali ed in particolare del sindaco per i danni conseguenti alla mancata adozione del provvedimento di espropriazione di un bene già oggetto di occupazione d'urgenza. Ciò in quanto le omissioni in campo delle procedure ablative configurano colpa grave stante la loro particolare delicatezza che richiede il più assoluto rispetto delle condizioni formali e sostanziali imposte dalla legge. (Corte Conti Sez. Riun., 4 febbraio 1998, n. 6).

Secondo i giudici va considerato ingiusto e quindi risarcibile il maggior onere sostenuto inutilmente dall'ente locale a seguito del contenzioso instaurato dal proprietario danneggiato.

L'azione risarcitoria da parte del procuratore regionale della Corte dei Conti è obbligatoria qualora una delibera comunale riconosca il debito dell'amministrazione da parte di un privato e la stessa sia segnalata al magistrato contabile.

Ci si potrebbe chiedere: in carenza di segnalazione - che non è obbligatoria - come fa il magistrato contabile ad esercitare l'azione?

Tale azione può essere originata dal riconoscimento di un danno derivante da occupazione d'urgenza a seguito di un giudizio amministrativo che ne accerti la illegittimità.

Le due azioni non sono peraltro teoricamente subordinate poiché i rapporti fra giudizio amministrativo e giudizio contabile sono di assoluta autonomia, in quanto non sono previste né preclusioni né precedenza.

Da un punto di vista pratico è praticamente impossibile che una amministrazione riconosca una richiesta di risarcimento del danno senza costringere il ricorrente ad un processo che acclari le eventuali responsabilità dell'ente.

### *Gli esoneri alla responsabilità*

La dottrina ha rilevato gli scarsi effetti di tale azione che trova troppi esoneri alla responsabilità.

L'art. 3, l. 20 dicembre 1996, n. 639, precisa che la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o colpa grave. E' indubbio che la complicazione del procedimento tende a giustificare delle omissioni che altrimenti sarebbero inammissibili. La dottrina ha rilevato che, anche in caso di soccombenza della pubblica amministrazione, la responsabilità del sindaco per il mancato perfezionamento della procedura o, in generale, dei funzionari preposti è stata talora ritenuta insussistente, per assenza di colpevolezza, in ragione della complessità e delle dimensioni dell'intervento che si sta realizzando (Caringella F. e De Marzo G. *Indennità di esproprio ed occupazione appropriativa*, 1997, 185).

E' stata riconosciuta dalla giurisprudenza l'esenzione dalla responsabilità dell'incaricato per il danno provocato se questo è dovuto alla disorganizzazione degli uffici.

Deve essere esclusa la responsabilità dell'assessore comunale delegato alla materia delle espropriazioni per il danno erariale conseguente al protrarsi di occupazione di urgenza oltre i termini di legge, qualora tale situazione di illegittimità dipenda essenzialmente dall'incuria degli uffici amministrativi nel tenere aggiornate e nel segnalare le scadenze connesse all'occupazione medesima. (Corte Conti, sez. II, 20.5.1993, n. 126, RCC, 1993, 105).

Del pari, è stata riconosciuta dalla giurisprudenza l'esenzione dalla responsabilità del sindaco in carica per i danni verificatisi nel corso di vari avvicendamenti nella carica stessa.

Posto che il periodo di occupazione d'urgenza può protrarsi sino al limite massimo di cinque anni, non può essere addebitata ai sindaci rimasti in carica per tale periodo la responsabilità per i danni, emersi in sede giudiziaria civile, derivati dal mancato perfezionamento nei termini anzidetti della procedura espropriativa, ove non si provi, attraverso l'acquisizione degli atti della procedura, una colpevole inerzia a carico dei sindaci

## L'ATTO DI CESSIONE VOLONTARIA

PAOLO LORO INES MELLONI

*tratto dal libro "L'articolo 20 dpr 327/2001", Exeo, 2007*

Sommario: *Natura* | *L'atto di cessione e l'articolo 11 L. 241/1990* | *Le clausole e quietanze rinunziative* | *Termini entro i quali può essere stipulato l'atto di cessione* | *La mancata stipula dell'atto di cessione entro i termini* | *Forma dell'atto di cessione* | *L'invalidità dell'atto di cessione* | *L'utilità pratica dell'atto di cessione*

### *Natura*

Si ritiene generalmente in dottrina e giurisprudenza che la natura dell'atto di cessione si collochi in un ambito promiscuo tra il diritto pubblico e il diritto privato: infatti viene per lo più considerato un contratto pubblicistico (CDS 874/2007) la cui conclusione è, allo stesso tempo, soggetta alla disciplina privatistica, caratterizzata – secondo la Cassazione (CASS 3040/2007, 10140/2006) – non dalla posizione di preminenza dell'amministrazione espropriante, ma dall'incontro paritetico delle volontà: gli effetti traslativi della proprietà traggono origine dal contratto, non da provvedimenti amministrativi, che pure parallelamente caratterizzano il perfezionamento della volontà dell'ente, con il quale le parti concludono in via negoziale la vicenda ablatoria.

« Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, confermato dalla sentenza 8 novembre 1989 n. 4695 e condiviso dalla decisione del Consiglio di Stato Sez. IV 25 novembre 1991 n. 969, l'accordo, con cui l'espropriante ed espropriando, dopo l'inizio del procedimento espropriativo, convengono il trasferimento della proprietà del bene e fis-

sano amichevolmente la misura della indennità, costituisce un contratto di diritto pubblico, che si inserisce nella procedura ablatoria e produce effetti traslativi analoghi a quelli del decreto d'espropriazione, con la conseguenza che tale contratto, sottratto alla disciplina di diritto privato, lungi dal caducare i precedenti atti del procedimento trova in esse la sua ragion d'essere, essendo stato concluso a causa ed in funzione della espropriazione in corso e si pone come atto integrativo e conclusivo del procedimento ablatorio rendendo superflua solo la emanazione del decreto d'espropriazione di cui tiene luogo » (CASS SU 9130/1994).

Tale orientamento delle Sezioni Unite è confermato da successivi interventi giurisprudenziali, con i quali si evidenzia il carattere vincolato del contenuto dell'accordo di cessione, in conseguenza della sua eterodeterminazione e conseguente sottrazione alla libera volontà delle parti.

Il riferimento al parametro legale circa la determinazione dell'indennità espropriativa fa sì che l'atto di cessione sia inserito nella categoria dei negozi di diritto pubblico (o, come alcuni preferiscono, "ad oggetto pubblico"), il quale presuppone l'esistenza di un procedimento espropriativo in atto, con la conseguente dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, e l'inclusione dei beni da espropriare nel piano di esecuzione dell'opera stessa (CASS, 13250/1999, 3930/1999, 1730/1999, 4759/1998, 4658/1997, 2091/1997).

Sia decreto di esproprio che atto di cessione trasferiscono il diritto a titolo originario, e sono pienamente equiparabili sotto questo aspetto.

«Nel sistema della legge generale sull'espropriazione di pubblica utilità, giurisprudenza e dottrina hanno attribuito alla cessione volontaria, siccome regolata da disposizioni di carattere inderogabile e tassativo, la natura di negozio di diritto pubblico, dotato della funzione propria del decreto di espropriazione di segnare l'acquisto a titolo originario, in favore della P.A., del bene compreso nel piano d'esecuzione dell'opera pubblica. Suoi presupposti di efficacia sono, appunto, l'esistenza di un procedimento espropriativo in atto, con la conseguente dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, e l'inclusione di beni da espropriare nel piano d'esecuzione dell'opera stessa. Sussistendo tali requisiti, può dunque riconoscersi la totale equiparazione tra decreto espropriativo e contratto di cessione volontaria (tra le varie, cfr. Cass. 18 luglio 1994, n. 6710; 13 giugno 1985, n. 3549; 6 dicembre 1984, n. 6424) » (CASS 1730/1999).

Dall'inclusione dell'atto di cessione nella categoria dei contratti aventi natura pubblicistica e dalla conseguente equiparazione al decreto di esproprio, la giurisprudenza faceva conseguire l'applicazione degli artt. 52

L. 2359/1865 e 14 L. 865/1971 (oggi art. 25 TU) in virtù dei quali, pronunciata l'espropriazione e trascritto il relativo provvedimento, tutti i diritti relativi agli immobili espropriati possono essere fatti valere esclusivamente sull'indennità.

L'estensione all'atto di cessione delle disposizioni, riferite espressamente al decreto di esproprio, dapprima operata dalla giurisprudenza, trova con il Testo unico, la sua codificazione legislativa.

Infatti ai sensi dell'art. 34.2 «dopo la trascrizione del decreto di esproprio o dell'atto di cessione, tutti i diritti relativi al bene espropriato possono essere fatti valere esclusivamente sull'indennità». Ai sensi dell'art. 45.3 «l'accordo di cessione produce gli effetti del decreto di esproprio e non li perde se l'acquirente non corrisponde la somma entro il termine concordato».

Significativa è, con riferimento all'ultima disposizione richiamata, non solo l'equiparazione, sul piano degli effetti, dell'atto di cessione (impropriamente chiamato "accordo di cessione" all'art. 45.3) al decreto di esproprio, ma anche la loro persistenza qualora l'amministrazione non ottemperi all'obbligo contrattuale consistente nel pagamento, inadempimento che, nel caso di compravendita di diritto comune, legittimerebbe la controparte alla richiesta di risoluzione del contratto.

La riconducibilità dell'atto di cessione al procedimento amministrativo conferente allo stesso natura pubblicistica, non sembra pertanto, nel regime del testo unico, arrestarsi alla fase di perfezionamento dell'atto, con la conseguenza che, una volta conclusa la procedura espropriativa, lo stesso verrebbe ad essere sottoposto alla normativa dei contratti di natura privatistica, ivi comprese le disposizioni in materia di risoluzione e rescissione (CASS 14901/2000).

Tale natura pubblica viceversa sembra caratterizzare l'atto di cessione anche nella fase di conclusione ed esecuzione.

L'esigenza di superamento delle questioni sorte in ordine alla natura del contratto ed all'esperibilità dell'azione di risoluzione è stata sottolineata dall'Adunanza Generale del Consiglio di Stato che, nel parere 29 marzo 2001 n. 4/2001, reso allo schema del Testo unico, rileva con riferimento all'art. 45.3:

«Il comma 3 intende evitare le questioni, sorte in dottrina e in giurisprudenza, sulla natura dell'accordo e sull'esperibilità dell'azione di risoluzione dell'accordo nel caso di inadempimento, con la distinzione tra gli aspetti pubblicistici e quelli attinenti al pagamento della somma dovuta.

L'equiparazione col decreto di esproprio comporta che il terzo, che

## LE INDENNITA' AGGIUNTIVE NON SPETTANO ALL'IMPRENDITORE AGRICOLO

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE N.12306 DEL 15/05/2008

Relatore: Forte Fabrizio - Presidente: Carnevale Corrado

INDENNITÀ --> INDENNITÀ DI ESPROPRIO --> MAGGIORAZIONI E INDENNITÀ AGGIUNTIVE --> FITTAVOLO --> IN CASO DI ESPROPRIO PARZIALE

Sintesi: Anche nel caso di espropriazione parziale, l'indennità aggiuntiva spetta al fittavolo "costretto ad abbandonare" la parte di terreno da lui coltivato destinata all'opera pubblica, dovendosi ovviamente liquidare la stessa in base a valori agricoli medi solo della minore superficie in concreto occupata e abbandonata.

Estratto: Quest'ultimo deduce anzitutto che il M. non ha abbandonato il fondo da lui coltivato, oggetto di espropriazione solo parziale, e quindi che la controparte non ha diritto all'indennità aggiuntiva di cui alla L. n. 865 del 1971, art. 17, che compete solo a chi è "costretto ad abbandonare il terreno stesso" (così il comma 2 della norma). Questa Corte ha già affermato che, anche nel caso di espropriazione parziale, l'indennità aggiuntiva spetta al fittavolo "costretto ad abbandonare" la parte di terreno da lui coltivato destinata all'opera pubblica (Cass. 11 giugno 1992 n. 7178), dovendosi ovviamente liquidare la stessa in base a valori agricoli medi solo della minore superficie in concreto occupata e abbandonata. Nel caso di specie, come incontestatamente affermato dal M., egli ha dovuto abbandonare un'area corrispondente a quasi la metà del terreno oggetto del contratto di affitto (mq. 23.300 su circa mq. 50.000) e di conseguenza a lui compete, per tale profilo, l'indennità aggiuntiva nei limiti delle aree da lui lasciate e come correttamente riconosciuta nel merito con esclusione di ogni altro danno richiesto (Cass. 2 febbraio 2007 n. 2238. 8 giugno 2005 n. 120007, 23 marzo 2003 n. 4357 e 13 dicembre 2001 n. 15744).

SOGGETTI --> TERZI AVENTI DIRITTO --> FITTAVOLO --> COLTIVATORE DIRETTO --> PROVA

Sintesi: Il contratto di affitto, il pagamento dei contributi agricoli unificati, la partecipazione nella qualità di coltivatore diretto al verbale di immissione in possesso, la notifica del decreto di esproprio nella predetta qualità, costituiscono elementi di prova atti a dimostrare la qualifica di coltivatore diretto.

Sintesi: Le dimensioni di piccole superfici coltivate da terzi (nel caso di specie circa mq. 2000 pari meno del 5% delle aree affittate), non sono sufficienti a far venir meno gli elementi atti a provare la qualifica di coltivatore diretto e ad attribuire la qualifica di imprenditore agricolo.

INDENNITÀ --> INDENNITÀ DI ESPROPRIO --> MAGGIORAZIONI E INDENNITÀ AGGIUNTIVE --> IMPRENDITORE AGRICOLO

Sintesi: Il diritto all'indennità aggiuntiva di cui all'art. 17 L. n. 865/71 non spetta all'imprenditore agricolo individuale e alle società di capitali. La qualifica di imprenditore va desunta dalla prevalenza del lavoro di dipendenti su quello proprio dei propri familiari e comunque del fattore capitale su quello lavoro.

SOGGETTI --> TERZI AVENTI DIRITTO --> FITTAVOLO --> COLTIVATORE DIRETTO --> PROVA

Sintesi: Le dimensioni non eccessive del fondo affittato (nel caso di specie circa cinque ettari), consentono di ritenere compatibile la qualifica di coltivatore diretto e di ritenere plausibile la col-

tivazione personale delle aree affittate con mezzi meccanici e con l'aiuto occasionale di familiari e di terzi, potendosi escludere quindi la prevalenza del fattore capitale su quello del lavoro.

Estratto: 2.2. In relazione poi alla qualifica di imprenditore agricolo del M. che, ad avviso del ricorrente, pur essendo l'altra parte solo affittuaria del terreno, al controricorrente competerebbe, con conseguente carenza del diritto all'indennità aggiuntiva, la deduzione del Comune di Milazzo e di mero fatto e di merito, ma non trova sostegno alcuno negli atti di causa. A fronte dei numerosi elementi di prova dati dal M. per dimostrare la sua qualità di coltivatore del fondo (contratto di affitto, pagamento dei contributi agricoli unificati, partecipazione nella qualità al verbale di immissione in possesso, notifica del decreto di esproprio nella predetta qualità), vi è la sola apodittica affermazione dell'ente locale della sua attività di imprenditore.

Data la natura di orto irriguo e vigneto del terreno in affitto, si spiega la facoltà dell'affittuario di captare acqua necessaria alla coltivazione intensiva dell'area, mentre le incontestate dimensioni di piccole superfici coltivate da terzi (circa mq. 2000 pari meno del 5% delle aree affittate), non sono sufficienti a far venir meno gli elementi che confermano la qualifica di coltivatore diretto delle aree espropriate del M..In tal senso e in mancanza di altre indicazioni di fatto delle parti milita pure la limitata dimensione dei terreni affittati dal controricorrente la cui estensione originaria di soli cinque ettari, come quella residua di poco più di due ettari e mezzo, concorre a confermare la prevalenza del lavoro personale del M. sul capitale e la natura non imprenditoriale dell'attività di lui, in relazione al fondo oggetto di causa. In effetti la sentenza impugnata motiva erroneamente il rigetto della eccezione dell'espropriante, affermando che sarebbe sufficiente la sola destinazione agricola dell'area espropriata e in affitto, per dare diritto al fittavolo alla indennità aggiuntiva, indipendentemente dalla qualifica di coltivatore diretto di lui, ma tale motivazione può essere corretta, in base a quanto emerge dagli atti di causa, essendo comunque il dispositivo conforme al diritto ai sensi dell'art. 384 c.p.c., comma 4. Nel caso, è infatti confermato dagli elementi di fatto sopra richiamati il diritto all'indennità aggiuntiva che non spetta all'imprenditore agricolo individuale e alle società di capitali, non risultando smentita in alcun modo la utilizzazione diretta agraria del fondo dal M. quale fittavolo e coltivatore diretto dello stesso (Cass. 19 febbraio 2003 n. 2477 e 27 aprile 1999 n. 4191. La qualifica di imprenditore, che va desunta dalla prevalenza del lavoro di dipendenti su quello proprio dei propri familiari e comunque del fattore capitale su quello lavoro (Cass. 12 dicembre 2002 n. 17714), in quanto dedotta come eccezione ostativa al diritto esercitato dall'attore, doveva essere provata dal convenuto, che l'ha dedotta per impedire il riconoscimento del diritto e non l'ha provata in alcun modo. Il M., nel contratto di affitto, risulta essere coltivatore diretto, qualifica per la quale egli paga i contributi unificati (pag. 8 del controricorso) e con cui ha partecipato ai verbali di immissione in possesso e di stato di consistenza delle aree occupate, nel corso dei quali il comune ha occupato la parte del fondo incontestatamente destinata all'agricoltura e espropriato, di cui egli è fittavolo. Come rilevato, le dimensioni non eccessive del fondo affittato (circa cinque ettari), consentono di ritenere compatibile con la qualifica di coltivatore diretto sempre da lui affermata la posizione del M. e di ritenere plausibile la coltivazione personale delle aree affittate con mezzi meccanici e con l'aiuto occasionale di familiari e di terzi, potendosi escludere quindi la prevalenza del fattore capitale su quello del lavoro, apoditticamente dedotta in ricorso, che per tale profilo, è generico e non autosufficiente e deve quindi essere ritenuto inammissibile e da respingere.

\*\*\*

## LE AREE INCLUSE NEL PEEP SONO EDIFICABILI

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE N.12457 DEL 16/05/2008

Relatore: Panebianco Ugo Riccardo - Presidente: Carnevale Corrado

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --> VINCOLI ESPROPRIATIVI E CONFORMATIVI  
--> VINCOLI CONFORMATIVI --> RILEVANZA NELLA STIMA

Sintesi: Ai fini della qualificazione del terreno espropriato e della conseguente determinazione dell'indennizzo, rimane fermo il principio - desunto dalla L. n. 359 del 1992, art. 5 bis comma 3 non investito dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 348 del 2007 - secondo cui, mentre sono influenti i vincoli finalizzati all'espropriazione, debesi tener conto invece dei vincoli cosiddetti "conformativi".

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --> PIANI URBANISTICI --> VARIANTE URBANISTICA --> PEEP

Sintesi: Gli strumenti particolareggiati di terzo livello, di regola meramente attuativi dei piani generali, uniscono a tale funzione quella, di contenuto conformativo, di mutare, nella zona, le precedenti opzioni del piano regolatore con riferimento allo "ius aedificandi" dei proprietari dei suoli interessati. Ciò è quanto avviene con i piani di edilizia economica e popolare (P.E.E.P.).

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --> EDIFICABILITÀ --> PIANI E STRUMENTI URBANISTICI --> PEEP

Sintesi: Deve riconoscersi natura edificabile ai terreni inclusi in piano di edilizia economica e popolare (P.E.E.P.) adottato in variante al PRG, considerata la natura conformativa del vincolo così apposto.

Estratto: Va in primo luogo ribadito che, ai fini della qualificazione del terreno espropriato e della conseguente determinazione dell'indennizzo, rimane fermo il principio - desunto dalla L. n. 359 del 1992, art. 5 bis comma 3 non investito dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 348 del 2007 - secondo cui, mentre sono influenti i vincoli finalizzati all'espropriazione, debesi tener conto invece dei vincoli cosiddetti "conformativi", quali espressione di un regime giuridico generale non correlato alla vicenda ablatoria e ad un singolo bene ma riguardante un'intera zona. Su tale diversa incidenza deve pertanto individuarsi l'aspetto dirimente nella contrapposizione fra suoli edificabili e suoli agricoli o non edificabili, riguardando i primi quelli che come tali sono indicati dagli strumenti urbanistici in quanto rientranti nell'ambito di una generalità indifferenziata di beni cui è stata conferita una tale destinazione. Ben può accadere però che anche strumenti particolareggiati di terzo livello, di regola meramente attuativi dei piani generali, uniscano a tale funzione quella, di contenuto conformativo, di mutare nella zona le precedenti opzioni del piano regolatore con riferimento allo "ius aedificandi" dei proprietari dei suoli interessati. Ciò è quanto avviene con i piani di edilizia economica e popolare (P.C.C.P.), come è stato riconosciuto con la sentenza n. 11433/97 delle Sezioni Unite di questa Corte e riaffermato da tutta la giurisprudenza successiva, la cui interpretazione trova il suo riferimento testuale nella L. n. 167 del 1962, art. 3, comma 4 il quale prevede che il piano per l'edilizia costituisce variante al piano regolatore. Correttamente pertanto la Corte d'Appello ha concluso per la natura edificabile del terreno espropriato.

INDENNITÀ --> INDENNITÀ DI ESPROPRIO --> AREE EDIFICABILI --> ART. 5 BIS --> COSTITUZIONALITÀ --> AMBITO TEMPORALE DELLA INCOSTITUZIONALITÀ --> DIVIETO DELLA REFORMATIO IN PEIUS

Sintesi: Nel caso in cui la determinazione dell'indennità sia stata opposta dalla sola Amministrazione, non trova applicazione lo "ius superveniens" conseguente alla sentenza corte cost. n. 348/2007; ciò in applicazione del principio del divieto della "reformatio in peius".

Estratto: Accertata e confermata la correttezza della decisione della Corte d'Appello sulla natura edificatoria dei terreni espropriati, va rilevato che, ai fini della determinazione dell'indennizzo operata dalla stessa Corte sulla base della L. n. 359 del 1992, art. 5 bis, comma 1 non può trovare applicazione nel caso in esame la sentenza della Corte Costituzionale n. 348 del 2007, sopra già richiamata, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo il criterio di liquidazione dei suoli edificabili previsto da detta norma. Ciò per il decisivo rilievo che la sentenza della Corte d'Appello è stata impugnata solo dal Comune, vale a dire dalla parte cui non gioverebbe il nuovo assetto normativo che non tollera più un indennizzo dimezzato nella misura voluta da detto art. 5 bis. Tali conclusioni del resto non contrastano con il principio dell'applicabilità dello "ius superveniens" conseguente alla pronuncia della Corte Costituzionale, sempre affermato da questa Corte nell'ipotesi in cui sia ancora in discussione la determinazione dell'indennità di esproprio, dovendo tale principio essere coordinato con l'altro che richiede l'impugnazione da parte del soggetto cui giovi il nuovo quadro normativo. E' evidente infatti che, in mancanza di una specifica censura da parte degli interessati, il giudice di rinvio non potrebbe liquidare loro, sia pure in base alla normativa sopravvenuta, un indennizzo superiore a quello determinato dalla precedente sentenza di merito impugnata solo dal Comune, stante l'impossibilità di derogare al principio della domanda di cui la necessità della proposizione dell'impugnazione costituisce una applicazione (vedi Sez. Un. 9872/94 nel contesto della motivazione; nonché per l'ipotesi inversa di mancata impugnazione dell'ente espropriante e per la non applicabilità in tal caso dell'intervenuto bis dell'art. 5 bis, comma 7: Cass. 9484/99). Rimane pertanto fermo, in applicazione del principio del divieto della "reformatio in peius" il criterio meno favorevole per gli espropriati adottato dalla Corte d'Appello sulla base dell'art. 5 bis.

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --> EDIFICABILITÀ --> PIANI E STRUMENTI URBANISTICI --> PEEP --> SPECIFICHE LOCALIZZAZIONI

Sintesi: Le previsioni del piano per l'edilizia che ripartiscono costruzioni e spazi liberi sui fondi da espropriare non hanno funzione di variante al piano regolatore ma sono interne al programma di edificazione; tali previsioni difettano dei requisiti della generalità e dell'astrattezza e non incidono quindi sulla determinazione dell'indennità che non può essere incrementata o compressa per effetto della sorte assegnata a ciascun terreno nell'ambito di un articolato programma di edificazione.

Estratto: La censura - riguardante le questioni relative all'adozione di determinati indici di fabbricabilità, allo scorporo di quote di superficie destinati a spazi pubblici e ad opere pubbliche nonché alla detrazione degli oneri di urbanizzazione dal valore del fondo edificato - non può trovare ingresso in questa sede, trattandosi di valutazioni di merito che, in quanto adeguatamente motivate dalla Corte d'Appello, si sottraggono al sindacato di legittimità. Peraltro, per quanto riguarda in particolare l'indice di fabbricabilità, è giuridicamente errato l'assunto del ricorrente che pretenderebbe di ricavare tale indice depurando le aree edificate dalle non edificate in quanto destinate ad opere di urbanizzazione. La tesi si pone infatti in contrasto con la giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale le previsioni del piano per l'edilizia che ripartiscono costruzioni e spazi liberi sul fondo o sui fondi da espropriare non hanno funzione di variante al piano regolatore ma sono interne al programma di edificazione, difettando dei requisiti della generalità e dell'astrattezza e non incidono quindi sulla determinazione dell'indennità che non può essere incrementata o compressa per effetto della sorte assegnata a ciascun terreno nell'ambito di un articolato programma di edificazione (Sez. Un. 125/01).

INDENNITÀ --> INDENNITÀ DI ESPROPRIO --> AREE EDIFICABILI --> FALCIDIA DEL 40% --> SITUAZIONI PENDENTI ALL'ENTRATA IN VIGORE

Sintesi: A seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 283/93, era onere dell'espropriante formulare una nuova congrua offerta dell'indennità commisurata ai nuovi criteri previsti dal-

Part. 5 bis L. n. 359/1992; la mancanza di tale offerta esclude l'operatività della decurtazione del 40%.

Estratto: A seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 283/93 - che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della L. n. 359 del 1992, art. 5 bis, comma 2 nella parte in cui non prevede, a favore dei soggetti già espropriati al momento dell'entrata in vigore di tale norma (come nel caso in esame) e per i quali l'indennità non sia ancora divenuta incontestabile, il diritto di accettare l'indennità di cui al comma 1 con esclusione della riduzione del 40% - si imponeva da parte dell'espropriante, cui incombeva l'onere, di formulare una nuova offerta dell'indennità commisurata ai nuovi criteri previsti dall'art. 5 bis, senza la quale la decurtazione in esame non può essere applicata, offerta che deve essere congrua e non può essere confusa con quella definitiva determinata dalla Commissione Provinciale ed erroneamente richiamata ai fini in esame dal Comune. Trattasi di principio da tempo consolidato, in ordine al quale il ricorrente non ha prospettato alcuna considerazione giuridica di segno contrario.

INTERESSI E RIVALUTAZIONE --> DIFFERENZA TRA INDENNITÀ GIUDIZIALE E DEPOSITATA

Sintesi: La mancata richiesta di svincolo delle somme depositate presso la Cassa DD.PP. è assolutamente irrilevante ai fini del riconoscimento del maggior danno da svalutazione ex art. 1224 c.c. sulla differenza fra l'importo liquidato e quello riconosciuto a titolo di indennità provvisoria, già depositato presso la Cassa DD.PP.

Estratto: Con il quinto motivo infine il ricorrente denuncia violazione dell'art. 1224 c.c. nonché difetto di motivazione. Lamenta che la Corte d'Appello abbia ritenuto provato il maggior danno da svalutazione, non considerando che l'Amministrazione aveva depositato presso la Cassa DD.PP. gli importi liquidati a titolo provvisorio e di conguaglio a seguito della determinazione dell'indennità definitiva, senza che gli interessati avessero chiesto lo svincolo di tali importi, con la conseguenza, sulla base di tale inerzia, che non poteva ritenersi provato l'effettivo danno da svalutazione. Anche tale censura, frutto di una non corretta lettura della sentenza impugnata, è infondata. La mancata richiesta di svincolo delle somme depositate presso la Cassa DD.PP. è assolutamente irrilevante ai fini della dedotta contestazione in ordine al riconoscimento del maggior danno, avendo la Corte d'Appello disposto in tal senso solo relativamente alla differenza fra l'importo liquidato e quello riconosciuto dal Comune a titolo di indennità provvisoria, già depositato presso la Cassa DD.PP. in data 24.10.1989 e pari a L. 219.680.000, come risulta dalla sentenza impugnata.

\*\*\*

## **IMPROCEDIBILE L'OPPOSIZIONE ALLA STIMA, SE MANCA IL DECRETO DI ESPROPRIO**

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE N.12466 DEL 16/05/2008  
Relatore: Del Core Sergio - Presidente: Carnevale Corrado

GIUDIZIO --> DETERMINAZIONE GIUDIZIALE DELL'INDENNITÀ --> CONDIZIONI --> DECRETO DI ESPROPRIO

Sintesi: L'esistenza del decreto di espropriazione costituisce una condizione dell'azione di determinazione dell'indennità, senza di che, venendo meno il presupposto stesso perchè si configuri la

trasformazione del diritto di proprietà in diritto all'indennizzo, la domanda è improcedibile o improponibile.

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA

Sintesi: La mancata emanazione del decreto di espropriazione conferisce al proprietario, sempre che ne sussistano i presupposti, il titolo per formulare una domanda di risarcimento del danno per occupazione illegittima dei suoli.

Estratto: E' stato, infatti, ripetutamente affermato da questa Corte (sentt. nn. 5513/2000, 9382/1999, 4985/1998, 147/1998, 8740/1997, 4537/1997, 1626/1996, 8555/1994, 1504/1993, 514/1991, 2115/1990, 5139/1989) che l'esistenza del decreto di espropriazione costituisce una condizione dell'azione di determinazione dell'indennità, senza di che, venendo meno il presupposto stesso perchè si configuri la trasformazione del diritto di proprietà in diritto all'indennizzo, la domanda è improcedibile o improponibile. Si è detto, più specificamente, che nel giudizio di opposizione contro la stima dell'indennità espropriativa, promosso ai sensi della L. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 19, l'emanazione del decreto di espropriazione, pur non configurando presupposto processuale, cui sia subordinata l'esperibilità della domanda, costituisce presupposto del diritto all'indennità, e quindi condizione dell'azione, che deve esistere al momento della pronuncia, sul merito. Donde, appunto, l'improponibilità - rectius la sopravvenuta improcedibilità - dell'opposizione nel caso di mancata adozione nei termini di legge del decreto di espropriazione e la conseguente estinzione della procedura ablatoria. Del resto, ciò non comporta alcuna minorazione del diritto di difesa del proprietario, il quale, se nel frattempo viene privato del dominio per effetto della c.d. accessione invertita, può adire il giudice competente in ordine alla correlativa istanza risarcitoria. Ebbene, nel caso di specie, la condizione predetta (emissione del decreto di esproprio), insussistente già al tempo della domanda, certamente non si era verificata neppure al momento della decisione, di guisa che la Corte d'appello non avrebbe mai potuto decidere la questione relativa alla adeguatezza di "un'indennità di esproprio". Infatti, la mancata emanazione del decreto di espropriazione conferiva al proprietario, sempre che ne sussistessero i presupposti, soltanto il titolo per formulare una domanda di risarcimento del danno per occupazione illegittima dei suoli.

\*\*\*

### **LA REALIZZAZIONE DI UN CENTRO SPORTIVO POLI-FUNZIONALE NON E' INTERVENTO DI RIFORMA ECONOMICO - SOCIALE**

CORTE D'APPELLO DI CATANZARO, SEZIONE I CIVILE DEL 19/05/2008

Relatore: Ferraro Maria Ausilia - Presidente: Mosca Domenico

SOGGETTI --> SOGGETTI ATTIVI --> CONCORSI DI PIÙ ENTI

Sintesi: L'ente procedente che al termine dell'occupazione legittima non abbandoni il suolo del privato, ma continuando ad occuparlo sine titulo, vi realizzi l'opera pubblica, consentendone l'acquisizione all'ente pubblico territoriale in collaborazione con il quale è stato avviato il procedimento, è responsabile nei confronti del privato per il risarcimento del danno conseguente ed è legittimato passivamente rispetto alla domanda risarcitoria.

Estratto: Deve essere, preliminarmente, disatteso il motivo di gravame attinenti al denunciato difetto di legittimazione sostanziale dell'Amministrazione Provinciale convenuta. Sul punto e agevole osservare che il Comune di Sq. si è limitato ad adottare la delibera n. 38 del 20.10.1980, con la quale ha provveduto alla localizzazione delle aree destinate alla realizzazione del centro sportivo poli-funzionale, mentre tutti i restanti atti della procedura espropriativa sono stati adottati dall'Amministrazione Provinciale di Catanzaro; in particolare, la Provincia di Catanzaro con delibera di Giunta n. 2652 del 10.10.1989 ha approvato il progetto relativo alla realizzazione dell'impianto sportivo di completamento dell'area turistica di Co.; il Presidente della Provincia di Catanzaro, (dopo aver dato atto che con delibera di Giunta Provinciale n. 1513 del 25.2.1982 erano stati fissati i termini iniziali e finali dei lavori e delle espropriazioni ai sensi dell'art. 13 della legge 25.6.1865, n. 2359), con decreto del n. 19 del 6.3.1982 ha autorizzato la Provincia ad occupare d'urgenza l'immobile per cui è causa ed, infine, in data 22.5.1982 la stessa Provincia si è immessa nel possesso di detto immobile (cfr. il processo verbale di presa di possesso in atti). Alla stregua di tale documentazione deve ritenersi sussistente la legittimazione passiva dell'amministrazione appellante, in quanto come di recente affermato dalla giurisprudenza di legittimità in tema di procedimento espropriativo l'ente procedente che "al termine dell'occupazione legittima, non abbandoni il suolo del privato, ma continuando ad occuparlo sine titulo vi abbia costruito l'opera pubblica, consentendone l'acquisizione all'ente pubblico territoriale in collaborazione con il quale è stato avviato detto procedimento, è responsabile nei confronti del privato per il risarcimento del danno derivante dall'abusiva occupazione del suolo e dall'irreversibile incorporazione ad esso dell'opera eseguita, con la conseguenza che ... è legittimato passivamente rispetto alla domanda risarcitoria del danneggiato" (cfr. Cassazione civile, sez. 1, 26 maggio 2006, n. 12625).

PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA --> SUSSISTENZA P.U.

Sintesi: Qualora l'occupazione della proprietà privata divenuta illegittima, sia stata preceduta dall'approvazione del progetto, equivalente a dichiarazione di pubblica utilità, si configura ipotesi di occupazione acquisitiva.

Estratto: Nel merito, rileva la Corte che -pur non avendo il primo giudice provveduto alla qualificazione giuridica dell'occupazione di cui trattasi- la fattispecie in esame deve essere qualificata come occupazione acquisitiva, in quanto dai provvedimenti prodotti, da quelli in essi richiamati e dalla relazione di consulenza d'ufficio risulta che l'occupazione è stata preceduta dall'approvazione del progetto, che equivale a dichiarazione di pubblica utilità.

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> ARTICOLO 55 TU --> L. 244/2007

Sintesi: Per effetto dell'art. 55 comma 1 del D.P.R. n. 327/2001, come sostituito dall'art. 89 della L. n. 244/2007 (finanziaria 2008) "nel caso di utilizzazione di un suolo edificabile per scopi di pubblica utilità in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio alla data del 30.9.1996, il risarcimento del danno è liquidato in misura pari al valore venale del bene".

INDENNITÀ --> INDENNITÀ DI ESPROPRIO --> AREE EDIFICABILI --> INTERVENTI DI RIFORMA ECONOMICO-SOCIALE

Sintesi: Per effetto dell'art. 37 commi 1 e 2 del D.P.R. n. 327/2001, come sostituito dall'art. 89 della L. n. 244/2007 (finanziaria 2008), l'indennità di espropriazione deve essere ridotta del 25%, solo nell'ipotesi in cui l'espropriazione sia finalizzata ad attuare interventi di riforma economico-sociale, ai quali non è riconducibile la realizzazione di centro sportivo poli-funzionale.

Estratto: Con riguardo al secondo profilo di censura, è appena il caso di rilevare che con sentenze nn. 347 e 348/2007 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5-

bis, commi 1 e 2, del decreto legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, nonché, dell'art. 37, commi 1 e 2, del D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità). La materia è attualmente disciplinata dall'art. 55 comma 1 e art. 37 commi 1 e 2 del D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 come sostituiti dall'art. 89 della legge n. 244/2007 (finanziaria 2008), che prevedono rispettivamente che "nel caso di utilizzazione di un suolo edificabile per scopi di pubblica utilità in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio alla data del 30.9.1996, il risarcimento del danno è liquidato in misura pari al valore venale del bene" e che "l'indennità di espropriazione" deve essere ridotta del 25%, "quando l'espropriazione è finalizzata ad attuare interventi di riforma economico-sociale". Ciò premesso, ritiene la Corte che, stante l'intervenuta dichiarazione di incostituzionalità della norma la cui applicazione è stata invocata dall'Amministrazione appellante, non può trovare accoglimento la richiesta avanzata dalla medesima parte di decurtazione della percentuale del 40%, prevista dall'art. 5 bis del D.L. n. 333 del 1992, convertito nella legge n. 395/92. Nè, alla luce delle disposizioni introdotte con la legge n. 244/2007, può trovare applicazione la riduzione nella misura del 25% di cui all'art. 37 D.P.R. n. 327/2001 come novellato, non potendo, a giudizio di questo collegio, inquadrarsi l'opera -alla cui realizzazione era preordinato il procedimento espropriativo- nell'ambito degli "interventi di riforma economico-sociale".

\*\*\*

### **DESTINAZIONE A STRUTTURE SANITARIE: VINCOLO ESPROPRIATIVO SE CONSENTITO IL SOLO INTERVENTO PUBBLICO**

TAR PUGLIA, SEZIONE I LECCE N.1408 DEL 20/05/2008

Relatore: Dibello Carlo - Presidente: Ravalli Aldo

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --> VINCOLI ESPROPRIATIVI E CONFORMATIVI  
--> VINCOLI ESPROPRIATIVI --> ATTREZZATURE SANITARIE

Sintesi: La destinazione urbanistica di un'area a completamento di strutture sanitarie che, in base alle norme tecniche di attuazione, è attuabile esclusivamente con intervento pubblico, con esclusione di iniziative di matrice privata, è vincolo espropriativo.

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --> DECADENZA, REITERAZIONE -->  
DECADENZA --> QUALI VINCOLI DECADONO

Sintesi: Per effetto dell'art. 2 della L. n. 1187/1968, riprodotto dall'art 9 del D.p.r. 380/2001, perdono ogni efficacia, qualora entro cinque anni dalla data di approvazione del piano regolatore generale non siano stati approvati i relativi piani particolareggiati od autorizzati i piani di lottizzazione convenzionati, le indicazioni di piano, nella parte in cui incidono su beni determinati ed assoggettano i beni stessi a vincoli preordinati all'espropriazione od a vincoli che comportino l'inedificabilità.

Estratto: Occorre anzitutto precisare che il vincolo apposto alla proprietà della ricorrente ha natura espropriativa. Infatti, la lettura dell'art 100 delle norme tecniche di attuazione dello strumento urbanistico generale autorizza a ritenere che la previsione urbanistica di completamento delle strutture sanitarie possa attuarsi esclusivamente per mezzo di interventi della mano pubblica.

La norma di dettaglio citata pone l'accento sul rapporto strumentale che deve sussistere tra l'ospedale generale di zona, nonché tra le strutture sanitarie già realizzate in loco e gli interventi a venire, ai quali il pianificatore ha riservato una funzione di completamento che appare richiedere l'impiego del procedimento ablatorio per l'acquisizione delle aree in una logica di intervento pubblicistico che esclude iniziative di matrice privata. Detta consistente limitazione della privata iniziativa si lascia decifrare alla stregua di vero e proprio vincolo preordinato all'esproprio che, in quanto tale, è assoggettato ad una disciplina normativa caratterizzata da una circoscritta efficacia nel tempo delle relative previsioni urbanistiche. Il legislatore ha infatti regolamentato la materia della apposizione dei vincoli preordinati all'esproprio, così come dei vincoli di inedificabilità, con l'art 2 della legge 19.11.1968, n. 1187, oggi riprodotto dall'art 9 del D.p.r. 380/2001, a mente della quale " le indicazioni di piano regolatore generale , nella parte in cui incidono su beni determinati ed assoggettano i beni stessi a vincoli preordinati all'espropriazione od a vincoli che comportino l'inedificabilità , perdono ogni efficacia qualora entro cinque anni dalla data di approvazione del piano regolatore generale non siano stati approvati i relativi piani particolareggiati od autorizzati i piani di lottizzazione convenzionati."

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --> DECADENZA, REITERAZIONE --> DECADENZA --> CONSEGUENZE --> OBBLIGO DI RIPIANIFICAZIONE

Sintesi: Dopo la decadenza del vincolo espropriativo per l'infruttuoso decorso del quinquennio dalla data di approvazione dello strumento urbanistico generale senza il varo di una pianificazione attuativa di secondo livello, l'amministrazione comunale ha l'obbligo di ridefinire l'assetto urbanistico delle aree assoggettate a vincolo decaduto.

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --> DECADENZA, REITERAZIONE --> DECADENZA --> CONSEGUENZE --> OBBLIGO DI RIPIANIFICAZIONE --> MODALITÀ DI ASSOLVIMENTO --> AVVIO NUOVO PIANO GENERALE

Sintesi: L'obbligo di ripianificazione di area interessata da vincolo decaduto, può dirsi soddisfatto solo in presenza dello specifico e immediato completamento del piano regolatore generale per quella zona, e non già dal mero avvio del procedimento di revisione dello stesso strumento urbanistico.

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --> DECADENZA, REITERAZIONE --> DECADENZA --> CONSEGUENZE --> OBBLIGO DI RIPIANIFICAZIONE --> ISTANZA DI RITIPIZZAZIONE --> SILENZIO

Sintesi: L'istanza del privato proprietario che mira a conseguire la riqualificazione urbanistica delle aree incise da vincolo preordinato all'esproprio o da vincolo di inedificabilità decaduti, deve essere puntualmente riscontrata, mediante adozione di un provvedimento espresso, conformemente a quanto prevede l'art 2 della L. n. 241 del 1990. L'inerzia mantenuta dall'amministrazione può essere azionata ai sensi dell'art 21 bis, comma 2, L. n. 1034/1971.

Estratto: Dopo la decadenza della previsione vincolistica di piano, per l'infruttuoso decorso del quinquennio dalla data di approvazione dello strumento urbanistico generale senza il varo di una pianificazione attuativa di secondo livello, l'amministrazione comunale ha, però, l'obbligo di ridefinire l'assetto urbanistico delle aree assoggettate a vincolo decaduto. L'istanza del privato proprietario che mira a conseguire la riqualificazione urbanistica delle aree incise da vincolo preordinato all'esproprio o da vincolo di inedificabilità deve essere puntualmente riscontrata. Detta istanza, essendo idonea ad attivare la potestà pubblicistica di settore – cioè il potere pubblico di conferire ad un'area rimasta priva di disciplina urbanistica una nuova destinazione -, deve culminare nella adozione di un provvedimento espresso, conformemente a quanto prevede l'art 2 della legge 241 del 1990, che sancisce, com'è noto, l'obbligo di concludere un procedimento mediante adozione di un provvedimento espresso. Siffatto obbligo è configurabile nella fattispecie in esame

perché la perdurante inerzia della amministrazione munita della potestà di adottare scelte di governo del territorio crea un vuoto di disciplina intollerabile alla luce degli obblighi di amministrazione attiva imposti al Comune dall'ordinamento nel suo complesso ( vedi anche TAR Puglia-Lecce, sez I, 08 febbraio 2007, n.371, TAR Puglia –Lecce, sez I, 5 marzo 2008). Giova anche porre in risalto che , sebbene la decadenza del vincolo dia luogo ad un rinnovato esercizio di potestà pubblicistiche connotate da elevato tasso di discrezionalità , l'obbligo di riscontrare l'istanza può ritenersi soddisfatto solo in presenza dello specifico e immediato completamento del piano regolatore generale per quella zona, e non già dal mero avvio del procedimento di revisione dello stesso strumento urbanistico. Il Collegio reputa, per quanto osservato, sussistente l'obbligo, per il comune di Nardò , di adottare un provvedimento esplicito sull'istanza avanzata dalla ricorrente in data 27 dicembre 2007, ai sensi dell'art 21 bis, comma 2, legge 6 dicembre 1971 n.1034 con conseguente accoglimento della pretesa azionata dalla medesima.

\*\*\*

### **OCCUPAZIONE ACQUISITIVA AREA AGRICOLA: IL DANNO ERARIALE E' PARI AL MAGGIOR ESBORSO RISPETTO AL VAM**

CORTE DEI CONTI, SEZIONE II GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO N.168  
DEL 27/05/2008

Relatore: Parente Angelo Antonio - Presidente: Pisana Sergio Maria

RESPONSABILITÀ --> SOGGETTI --> ATTENUANTI ED ESIMENTI --> INCERTEZZA GIURIDICA

Sintesi: La sentenza corte cost. n. 5 del 1980 ha comportato incertezza del quadro normativo, solo relativamente ai criteri di valutazione per le aree edificabili e non anche per le aree agricole.

Estratto: Anzitutto occorre puntualizzare, come giustamente fa il Procuratore generale nelle sue conclusioni del 10.9.2003, notificate all'appellante il 30.9.2003 e depositate il 7.10.2003, che gli organi comunali, con la indicazione nella delibera del 1988 della indennità di esproprio commisurata ai valori agricoli della regione agraria, mostravano di aver consapevolmente che la sentenza n. 5 del 1980 aveva comportato incertezze solo relativamente ai criteri di valutazione per le aree edificabili. In effetti tale sentenza aveva dichiarato la incostituzionalità dei commi 4 e 5 dell'art. 16 della l. n. 865/1971, come sostituito dall'art.14 della l.n. 10/1977, nella parte in cui avevano adottato il criterio del valore agricolo ai fini del computo della indennità di esproprio delle aree edificabili, non toccando la specifica materia dei terreni agricoli, disciplinata dal precedente art. 15. La successiva legge n. 359/1992, nel dettare i nuovi criteri per la determinazione della indennità di esproprio, aveva confermato quello del valore agricolo per i terreni non edificabili (art. 5 bis, comma 4).

RESPONSABILITÀ --> DANNO ERARIALE --> RAPPORTO CON L'INDENNITÀ DI ESPROPRIO

Sintesi: In caso di mancata conclusione della procedura espropriativa, sussiste responsabilità amministrativa nella misura in cui la conclusione del procedimento nei termini stabiliti, avrebbe potuto evitare l'applicazione dei criteri del valore di mercato, viceversa applicabili in ipotesi di risarcimento del danno conseguente ad intervenuta occupazione acquisitiva, e consentire la legittima applicazione dei criteri di determinazione sul valore delle aree agricole, previsti dalla legge n. 865/1971 (art. 15) a fronte di legittima occupazione d'urgenza.

Estratto: Questo excursus sulla normativa di settore e sulla giurisprudenza costituzionale che l'ha riguardata prova che la conclusione del procedimento espropriativo nel pur lungo termine disponibile (più di sette anni: dicembre 1988-maggio 1996), avrebbe potuto evitare l'applicazione dei criteri del valore di mercato, e consentire la legittima applicazione dei criteri di determinazione sul valore delle aree agricole, previsti dalla legge n. 865/1971 (art. 15) e già concretamente applicati nella delibera di occupazione di urgenza n. 514 del 2.12.1988, evitando il contenzioso, innescato dalla inerzia dell'Amministrazione e dalla supposta scadenza del termine iniziale di occupazione legittima alla data del 30.5.1994, con contestuale perdita del diritto da parte dei soggetti proprietari ed appropriazione acquisitiva da parte del Comune di A., e conseguente pretesa dei primi al risarcimento dei danni. Il Comune non si è mosso neppure nei due anni successivi, considerati ancor utili, stante il regime di proroga legale della occupazione, lasciandosi travolgere dalla vicenda giudiziaria, conclusasi con la condanna alla ingente somma sopra indicata, in quanto la situazione da lecita si era ormai trasformata in illecita per la illegittima appropriazione delle aree, essendo stata da lungo termine eseguita l'opera pubblica e scaduta l'ultima proroga. Il compimento della procedura espropriativa, con l'emissione del decreto di esproprio, accompagnato dalla messa a disposizione, oppure dal deposito della indennità ove i proprietari non l'avessero accettata, avrebbe condotto a risultati ben diversi da quelli scaturiti dalla lunga vicenda giudiziaria, il cui esito, così oneroso per il Comune, è dipeso unicamente dalla inerzia del suo apparato burocratico e politico, e non certo dalla c.d. "vocazione edificatoria" dei terreni, che non avrebbe avuto alcun rilievo nel contesto del procedimento di espropriazione e che, invece, poté giocare un ruolo decisivo, come giustamente osservato dalla Corte di Appello nella citata sentenza, sol perché si era ormai operata l'appropriazione invertita con l'esecuzione delle opere pubbliche e, soprattutto, per la scadenza del termine dell'ultima proroga.

RESPONSABILITÀ --> DANNO ERARIALE --> QUANTUM

Sintesi: Nel caso di intervenuta occupazione acquisitiva per mancata conclusione del procedimento, il danno erariale è costituito dal maggior esborso di denaro per sorte capitale, spese legali, rivalutazione monetaria ed i interessi legali pagati dall'Amministrazione a fronte della procedura giudiziaria.

RESPONSABILITÀ --> SOGGETTI --> SOGGETTI PASSIVI --> DISTINZIONE TRA POLITICI E TECNICI --> SINDACO

Sintesi: In ipotesi di risarcimento del danno conseguente ad intervenuta occupazione acquisitiva, sussistono tutti gli elementi per affermare la responsabilità del Sindaco: il danno, il nesso di causalità con la condotta inerte per effetto dell'obbligo incombente sullo stesso di esercitare i compiti di vigilanza e di organizzazione degli uffici comunali e di adottare tutti gli atti dell'amministrazione non riservati alla giunta municipale, ai sensi dell'art. 151 R.D. 383/1934, e la colpa grave, costituendo l'inerzia protrattasi per lungo tempo, condotta inescusabile e gravemente colposa.

Estratto: Da ciò consegue che nella fattispecie, come ritenuto dal giudice di primo grado, sussistono tutti gli elementi della responsabilità amministrativa: a) il danno, costituito dal maggior esborso anche per la sorte capitale, peraltro non imputato al convenuto e quindi rimasto fuori da questo giudizio; le spese legali, la rivalutazione monetaria e gli interessi legali pagati dal Comune per la procedura giudiziaria ed il suo seguito esecutivo, addebitate, peraltro nei limiti della metà per il concorso dell'apparato comunale nella figura del dirigente dei servizi amministrativi; b) il rapporto di causalità per l'obbligo incombente sul Sindaco, e dal medesimo violato con la sua inerzia condotta, di esercitare, come giustamente affermato nella sentenza appellata, i compiti di vigilanza e di organizzazione degli uffici comunali e di adottare tutti gli atti dell'amministrazione non riservati alla giunta municipale, ai sensi dell'art. 151 del r.d. 3.3.1934, n. 383 (applicabile fino

alla data di entrata in vigore dello statuto del Comune di A., 20.8.1992); c) la colpa grave, essendo egli consapevole che non si trattava di aree edificabili, soggette alla normativa coinvolta nella lunga ed accidentata vicenda iniziata con la citata sentenza n. 5/1980 della Corte costituzionale, come dimostrato anche dalla adozione della delibera n. 514/1988 di autorizzazione della occupazione di urgenza dei terreni interessati da lui sottoscritta, nella quale si riportava il piano particellare dei terreni con la indicazione dello loro natura agricola e dei valori agricoli medi della zona agraria ove erano inseriti, determinati secondo le stime dell'Ufficio tecnico erariale. La sua inerte condotta, protrattasi per ben sette anni, è pertanto inescusabile, e gravemente colposa, come giustamente affermato del Giudice di primo grado.

\*\*\*

### **RISARCIMENTO DEL DANNO PER OCCUPAZIONE "SINE TITULO" DI AREA AGRICOLA: VALORE VENALE**

CORTE D'APPELLO DI CATANIA, SEZIONE I CIVILE DEL 29/05/2008  
Relatore: Giorlando Angelo - Presidente: Giorlando Angelo

PATOLOGIA --> RESTITUTIO IN INTEGRUM --> OCCUPAZIONE USURPATIVA --> TUTELA RISARCITORIA O RESTITUTORIA A DISCREZIONE DEL PROPRIETARIO

Sintesi: In assenza di una rituale dichiarazione di pubblica utilità, si configura solo una mera occupazione - detenzione illegittima dell'immobile privato, inquadrabile nella responsabilità ex art. 2043 cod. civ., con conseguente possibilità per l'interessato di scegliere tra la restituzione dell'immobile occupato e l'abbandono dello stesso all'amministrazione occupante, per ottenerne in cambio l'integrale risarcimento del danno per la perdita definitiva del bene.

PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> ABDICAZIONE --> IN OCCUPAZIONE USURPATIVA

Sintesi: In ipotesi di occupazione "ab origine" illegittima, conseguente alla mancanza o al venir meno della dichiarazione di pubblica utilità, solo con l'atto abdicativo del proprietario del fondo, implicito nell'azione di risarcimento del danno, cessa il dovere degli occupanti di porre fine alla situazione permanente di anti giuridicità.

Estratto: È noto, infatti, che in assenza di una rituale dichiarazione di pubblica utilità o (come nel caso in esame) dopo il venire meno della stessa, la carenza del potere espropriativo, da cui deriva l'inedoneità della procedura ad affievolire la pienezza del diritto dominicale, determina l'illegittimità "ab origine" dell'occupazione e la illiceità permanente dell'eventuale opera pubblica, che legittima la richiesta di restituzione del bene o in alternativa l'azione di risarcimento che il privato ritenga di "proporre, abdicando implicitamente alla proprietà (cfr. Cass. 4/3/1997 n. 1907). Mancando una rituale dichiarazione di pubblica utilità, infatti, si configura solo una mera occupazione - detenzione illegittima dell'immobile privato, inquadrabile nella responsabilità ex art. 2043 cod. civ., con conseguente possibilità per l'interessato di scegliere tra la restituzione dell'immobile occupato e l'abbandono dello stesso all'amministrazione occupante per ottenerne in cambio l'integrale risarcimento del danno per la perdita definitiva del bene. In tale ultima ipotesi, solo con il suddetto atto abdicativo del proprietario del fondo cessa il dovere degli occupanti di porre fine alla censuata situazione permanente di anti giuridicità (cfr. Cass., S. 1°, 12/12/2001, n. 15710; Cass., S.U., 17/2/1997, n. 2332).

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --> EDIFICABILITÀ --> POSSIBILITÀ LEGALI DI EDIFICAZIONE --> PARAMETRO PER L'EDIFICABILITÀ LEGALE --> DISCIPLINA STRUMENTI URBANISTICI

Sintesi: E' edificabile il terreno che derivi tale natura da una condizione legale conclamata da previsioni dello strumento urbanistico.

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> AREE AGRICOLE

Sintesi: Il risarcimento del danno da occupazione sine titulo è da liquidare in ogni caso sulla base del valore venale dei beni occupati, anche nell'ipotesi di terreni agricoli.

Estratto: Passando all'esame del secondo motivo di appello incidentale proposto dal Comune di Ispica, che ha chiesto di qualificare come "non edificabili" le aree oggetto del presente giudizio, osserva la Corte come anche in questo caso si tratti di una pretesa infondata. Risulta, infatti, che secondo il Piano Regolatore Generale vigente sin dall'epoca dei fatti tali terreni fossero pacificamente edificabili, che tale destinazione urbanistica non sia mai stata successivamente modificata e che i ricorsi proposti avanti al giudice amministrativo avverso tale P.R.G. siano stati dichiarati inammissibili. La natura edificatoria del suolo deriva, pertanto, da una condizione legale conclamata da previsioni dello strumento urbanistico, il che di per sé esclude che in ordine alla sua ricorrenza possa farsi fondatamente questione. I terreni erano, così, edificabili di diritto, oltre che di fatto, sin dall'epoca dell'occupazione, tanto che sono stati in gran parte occupati da opere di edificazione: ricorrono, pertanto, tutti i presupposti di legge per qualificarli edificabili. Nessun fondamento può quindi trovare la pretesa del Comune di Ispica di risarcire il danno per l'illegittima occupazione delle aree in base al "Valore Agricolo Medio", sia perché si tratta di terreni edificabili e non agricoli, sia perché, in ogni caso, tale criterio riguarda soltanto la determinazione dell'indennità di espropriazione nell'ambito di una procedura ritualmente conclusa, ma risulta del tutto estraneo alla vicenda in esame che ha ad oggetto il risarcimento del danno da occupazione sine titulo, da liquidare in ogni caso sulla base del valore venale dei beni occupati anche nell'ipotesi in cui si fosse trattato di terreni agricoli.

INTERESSI E RIVALUTAZIONE --> RIVALUAZIONE E INTERESSI --> INDICI ISTAT

Sintesi: L'andamento del valore venale delle aree edificabili è determinato da molteplici fattori legati principalmente al mercato immobiliare generale e soprattutto locale; ne consegue che stabilire il valore di mercato di dette aree, utilizzando la svalutazione monetaria, può portare a risultati falsati, in quanto questa, calcolata sempre su base nazionale, negli anni ha seguito andamenti del tutto diversi a quelli del mercato immobiliare locale.

Estratto: Entrambe le parti hanno prestato acquiescenza alla fissazione del valore alla data del luglio 1988, ma hanno con opposte motivazioni rilevato l'erroneità della determinazione del valore di Lire 61.200 al mq. a quella data. Osserva la Corte come del tutto infonda risulti la pretesa degli appellanti principali di stabilire il valore del terreno al 1988 sulla base del valore di mercato raggiunta dello stesso terreno anni dopo devalutando tale valore sulla base della svalutazione monetaria. Si tratta di un procedimento del tutto falsato in quanto è noto che l'andamento del valore venale delle aree edificabili è determinato da molteplici fattori legati principalmente al mercato immobiliare generale e soprattutto locale, mentre la svalutazione monetaria, calcolata sempre su base nazionale, negli anni ha seguito andamenti del tutto diversi a quelli del mercato immobiliare locale.

INTERESSI E RIVALUTAZIONE --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DEBITO DI VALORE

Sintesi: Le somme dovute a titolo di risarcimento del danno a fronte di irreversibile trasformazione del bene, costituiscono debito di valore; tali somme devono pertanto essere rivalutate dalla data della stima e sulle somme annualmente rivalutate devono essere corrisposti gli interessi legali.

Estratto: Risulta, quindi, come il valore venale del terreno irreversibilmente trasformato sia pari a Lire 722.037.600 (61.200 x 11.798) a sua volta pari a Euro 372.901,00. Trattandosi di un debito di valore, tale somma deve essere ad oggi rivalutata, a partire dal luglio 1988 (data della stima), mentre sulle somme annualmente rivalutate devono essere corrisposti gli interessi legali.

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> CRITERI DI CALCOLO

Sintesi: Il danno per il periodo di occupazione illegittima va calcolato, in difetto di elementi comprovanti un diverso maggiore pregiudizio, secondo il criterio sussidiario degli interessi legali sul valore venale del terreno, dalla data di immissione in possesso e fino alla data di perdita di proprietà.

INTERESSI E RIVALUTAZIONE --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DEBITO DI VALORE

Sintesi: La somma dovuta per il periodo di occupazione illegittima costituisce debito di valore; tale somma deve pertanto essere rivalutata a partire dalla data della stima, e sulle somme annualmente rivalutate devono essere corrisposti gli interessi legali.

Estratto: Devesi altresì esaminare la domanda di risarcimento dei danni cagionati dal Comune per il periodo di occupazione protrattosi dal 26/6/1979. Con riferimento a tale domanda, il danno deve essere calcolato, in difetto di elementi comprovanti un diverso maggiore pregiudizio, secondo il criterio sussidiario degli interessi legali sul valore venale del terreno come sopra liquidato con riferimento al luglio 1988 (puntuale, al riguardo, è il principio generale fissato nella pronuncia delle sezioni unite della Cassazione del 20/1/1998, n. 493). Pertanto, con decorrenza dalla data di immissione in possesso del Comune (26/6/1979) e fino alla data di perdita di proprietà da parte degli odierni appellanti (concordemente fissata nel luglio 1988 con statuizione che sul punto non è stata oggetto d'impugnazione), il danno per ciascuna annualità di occupazione è costituito dall'importo degli interessi legali calcolati sul valore venale di Euro 372.901,00 come sopra accertato e, per ciascun mese o frazione di mese, in un dodicesimo di quell'importo annuo. Trattandosi di un debito di valore, anche tale somma deve essere ad oggi rivalutata a partire dal luglio 1988 (data della stima), mentre sulle somme annualmente rivalutate devono essere corrisposti gli interessi legali.

\*\*\*

**VERDE ATTREZZATO: VINCOLO ESPROPRIATIVO SE L'INTERVENTO E' RISERVATO ALL'INIZIATIVA PUBBLICA**

TAR PUGLIA, SEZIONE I LECCE N.1645 DEL 03/06/2008

Relatore: Dibello Carlo - Presidente: Ravalli Aldo