

# **Espropri** *online*

## l'espropriazione per pubblica utilità

rivista bimestrale  
fondata e diretta da Paolo Loro

anno 2 numero 5  
settembre ottobre 2008

## LA NUOVA DISCIPLINA DEL DANNO DA OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA: DA CORTE COST. N. 349/2007 ALL'ART. 2, COMMA 89, DELLA LEGGE N. 244/2007

*Tratto dal libro: "Il nuovo volto dell'espropriazione per pubblica utilità", Dike giuridica, 2008*

FRANCESCO CARINGELLA      GIUSEPPE DE MARZO

Sommario: 1. Breve storia dei criteri risarcitori in tema di danno da occupazione appropriativa | 1.1. Dall'art. 5 bis comma 7 bis del d.l. 333/1992... | 1.2. ... all'art. 55 del TU n. 327/2001 | 2. Corte Cost. 349/2007 boccia l'art. 5 bis, comma 7 bis del d.l. n. 333/1992 | 3. La nuova disciplina recata dall'art. 2, comma 89, della legge n. 244/2007 (legge finanziaria per il 2008).

*1. Breve storia dei criteri risarcitori in tema di danno da occupazione appropriativa*

Si è già detto nel cap.1, par. 5 della sentenza 2 novembre 1996, n. 369 della Corte costituzionale <sup>1</sup>.

Come è noto, con tale decisione della Consulta, si è consumato, in meno di un anno, il tentativo del legislatore di parificare, con l'art. 1, 65 comma della l. 28 dicembre 1995, n. 549, la misura del risarcimento del danno da occupazione acquisitiva a quella dell'indennità d'esproprio.

Questa disposizione, conducendo a coerenti conseguenze la fuorviante locuzione « espropriazione sostanziale », affiorata talora nelle sen-

---

<sup>1</sup> La sentenza può leggersi in *Urbanistica e appalti*, 1997, 37.

tenze della Suprema corte <sup>2</sup> aveva finito per scardinare il precario equilibrio tracciato dalla giurisprudenza di legittimità *in subiecta materia*.

Come esattamente rimarcato dalla Consulta con la sentenza 369/1996, il rinvio ai criteri dettati dall'art. 5-*bis*, per la liquidazione del risarcimento del danno da occupazione appropriativa, comporta l'estensione anche a quest'ultima delle disposizioni della l. 25 giugno 1865, n. 2359 (artt. 41 e 43) e della l. 22 ottobre 1971, n. 865 (art. 16), che prevedono la riduzione dell'indennità per vari titoli, senza che le conseguenze di tale parificazione trovino un serio « corrispettivo » nella natura valoristica dell'obbligazione risarcitoria.

La Corte ha anche sottolineato come la violazione del precetto di uguaglianza, realizzato attraverso la previsione di un identico trattamento di situazioni radicalmente diverse sul piano strutturale e funzionale <sup>3</sup> rischi di avere una negativa incidenza sul piano del buon andamento e della legalità dell'azione amministrativa.

E, tuttavia, il *dictum* della Consulta non ha riportato la vicenda al punto di partenza, ossia alla soluzione tracciata da Cass. 1464/1983.

La Corte, infatti, condividendo i rilievi dell'Avvocatura dello Stato, ha ammesso che nella fattispecie sussistono *in astratto* gli estremi giustificativi di un intervento normativo ragionevolmente riduttivo della misura della riparazione dovuta dalla p.a. Tale affermazione è stata motivata, in considerazione dell'esistenza della dichiarazione di pubblica utilità dell'opera realizzata sul suolo privato.

La Consulta ha aggiunto che, tuttavia, la ragionevolezza della riduzione dipende dalla necessità di assicurare un equilibrato componimento degli interessi in gioco e ha identificato tali interessi, da un lato, in quello riferibile all'Amministrazione di conservare l'opera di pubblica utilità, con contenimento dell'incremento di spesa correlativa, dall'altro, in quello del privato ad ottenere la riparazione per l'illecito subito.

È sulla base di tale premessa che è stata fondata la dichiarazione di illegittimità, giacché non può tale riduzione essere « spinta al punto da farla coincidere con l'entità dell'indennizzo dovuto in caso di legittima procedura ablatoria ».

### 1.1. Dall'art. 5 bis comma 7 bis del d.l. 333/1992...

<sup>2</sup> Si veda Cass. 11 luglio 1990, n. 7210, in *Foro it.*, 1990, I, 2789, con nota di DE MARZO.

<sup>3</sup> Radicale diversità già sottolineata da Corte cost. 16 dicembre 1993, n. 442, in *Foro it.*, 1994, I, 4.

La riposta alle indicazioni della Consulta è stata prevedibile ed immediata.

L'art. 3, comma 65 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 ha infatti aggiunto all'art. 5-*bis* del d.l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito con modificazioni dalla l. 8 agosto 1992, n. 359, il comma 7-*bis*, che è così formulato: « In caso di occupazioni illegittime di suoli per causa di pubblica utilità, intervenute anteriormente al 30 settembre 1996, si applicano, per la liquidazione del danno, i criteri di determinazione dell'indennità di cui al comma 1, con esclusione della riduzione del 40 per cento. In tal caso, l'importo del risarcimento è altresì aumentato del 10 per cento. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche ai procedimenti in corso non definiti con sentenza passata in giudicato ».

Alla luce di questo precedente, si comprende per quale ragione, il legislatore, nel delineare l'ambito oggettivo di applicabilità del comma 7-*bis*, ha fatto riferimento alle occupazioni illegittime di suoli per causa di pubblica utilità<sup>4</sup>.

L'ossequio alle indicazioni della Consulta ha condotto alla legittimazione normativa di quell'« indefettibile punto di partenza » dell'istituto rappresentato dalla dichiarazione di p.u.

Una delle implicazioni forse non compiutamente avvertite dal legislatore è che la disciplina è destinata ad operare anche in relazione ai casi di « utilizzazione » del suolo, per finalità di edilizia residenziale pubblica agevolata e convenzionata, di cui all'art. 3 della l. 27 ottobre 1988, n. 458.

---

<sup>4</sup> Cass. 16 luglio 1997, n. 6515, in *Foro it.*, 1997, I, 3592, ha sottolineato che l'applicabilità della norma presuppone l'esistenza di una valida dichiarazione di p.u. (nel caso di specie, era intervenuto l'annullamento del p.e.e.p., in attuazione del quale era stata iniziata la procedura espropriativa ed era stato emesso il definitivo provvedimento ablatorio). In particolare, in motivazione si legge che l'esplicito riferimento alla « causa di pubblica utilità » intende esprimere, conformemente al significato letterale dall'espressione, un collegamento teleologico con le finalità perseguite a mezzo della procedura espropriativa. Da tale premessa discende che, in difetto di una valida dichiarazione di p.u., ossia di una « causa » astrattamente legittimante l'occupazione, non si realizza il fenomeno della c.d. accessione invertita, ma soltanto un fatto illecito, generatore di danno. La Corte ha, altresì, precisato che il termine « causa » non può indicare mera occasione o l'intenzione della pubblica amministrazione. Tale interpretazione realizza, infatti, una forzatura non solo letterale, ma anche logica, ove si consideri che la norma è stata inserita nel corpo dell'art. 5-*bis*, ossia in un contesto inequivocabilmente riferito ai criteri di determinazione dell'indennità di espropriazione, per l'appunto dichiarati applicabili alle occupazioni illegittime. La medesima lettura del testo normativo è stata fornita da Corte cost. 148/1999, citata *infra* nel testo. Più di recente nello stesso senso si veda Cass. 30 gennaio 2001, n. 1266, in *Foro it.*, Rep. 2001, voce *Espropriazione per pubblico interesse*, n. 11.

## LA RESPONSABILITÀ CIVILE NEL PROCEDIMENTO ABLATORIO

*Publicato su EOL in data 20 settembre 2008*

NICOLA CENTOFANTI

Sommario: 1. *L'autorità espropriante* | 2. *La responsabilità del delegante al procedimento ablatorio* | 3. *La responsabilità del soggetto delegato* | 4. *La solidarietà* | 5. *I criteri per la distribuzione della responsabilità* | 6. *Il legittimato passivo nel giudizio*

### *1. L'autorità espropriante*

L'art. 3, d.p.r. 8 giugno 2001, n. 327, definisce autorità espropriante l'autorità amministrativa titolare del potere di espropriare e che cura il relativo procedimento ovvero il concessionario di opera pubblica.

La normativa ha ritenuto competente di tutto il procedimento espropriativo solo l'autorità cui spetta l'esecuzione dell'opera, mentre, in passato erano considerati esproprianti anche i soggetti competenti ad emettere atti espropriativi

L'autorità espropriante nel t.u. espr. è quella competente alla realizzazione dell'opera e a porre in essere il procedimento espropriativo (Caringella F., De Marzo G., De Nictolis R. e Maruotti L., *L'espropriazione per pubblica utilità*, 2002, 23).

La facoltà di delega trova espresso ed ampio riconoscimento nell'art. 6, comma 8, d.p.r. 8 giugno 2001, n. 327.

L'amministrazione può delegare in tutto o in parte i propri poteri espropriativi al concessionario che deve realizzare l'opera pubblica o di pubblica utilità.

Al fine di porre chiaramente dei limiti alla responsabilità dell'ente e a quella del concessionario la norma impone all'amministrazione di determinare esplicitamente l'ambito della delega nella concessione o nell'atto di affidamento, i cui estremi vanno specificati in ogni atto del procedimento espropriativo.

E' necessario precisare nella delega se il delegante conservi un potere di indirizzo nel procedimento ablatorio.

Dal contenuto dell'atto di delega dipendono, oltre che le funzioni degli enti nel procedimento, anche le responsabilità dei soggetti delegati all'espropriazione.

La normativa speciale ha stabilito i casi in cui l'ente titolare del potere di espropriazione può delegare il procedimento ad un altro ente; ad esempio, per quanto riguarda l'attuazione dei programmi di edilizia residenziale pubblica, previsti dall'art. 60 della l. 865/1971, il comune può delegare cooperative o Istituti Autonomi per le Case Popolari.

## *2. La responsabilità del delegante al procedimento ablatorio*

Qualora il procedimento ablatorio sia realizzato da più soggetti, nel caso si debbano risarcire eventuali danni si deve verificare chi è l'ente responsabile.

Le ipotesi possibili sono tre.

Si può configurare la responsabilità del solo delegante, quella del delegato ed, infine, quella solidale del delegante e del delegato.

Il criterio per accertare la responsabilità del delegante è quello di verificare se siano state trasferite o meno le funzioni relative al procedimento.

E' necessario esaminare se la delega conferita sia limitata soltanto alla realizzazione dell'opera; se il delegante conserva la titolarità del potere ablatorio, esso è responsabile per la mancata emanazione del provvedimento di esproprio.

La giurisprudenza ha precisato che la responsabilità del danno da occupazione appropriativa è addebitabile al titolare del potere espropriativo, cioè al soggetto tenuto al rispetto delle norme sull'espropriazione,

sicché, ove l'opera pubblica sia stata realizzata da diverso soggetto, quest'ultimo in tanto può essere ritenuto autore dell'illecito e, quindi, responsabile del danno, in quanto al medesimo siano state trasferite le potestà relative al procedimento ablatorio. Ove si possa ritenere che la delega sia stata circoscritta alla sola esecuzione materiale dell'opera, la responsabilità del delegato sarebbe esclusa in caso di avvenuto completamento dell'opera entro il termine di occupazione legittima, ferma restando una concorrente responsabilità dell'ente delegante su cui incombe l'onere di coordinare i tempi dell'attività amministrativa con quelli dell'attività materiale. (Cass. Civ., sez. I, 30 marzo 2005, n. 6716).

In tal caso va esclusa la responsabilità del delegato per la lesione patrimoniale subita dal proprietario a seguito della irreversibile trasformazione del fondo, con conseguente accessione invertita all'opera pubblica realizzata, dato che la fattispecie di danno viene in essere con lo spirare del periodo di occupazione legittima.

Non spetta al delegato occuparsi del decreto di espropriazione.

Nel caso di specie la giurisprudenza ha ravvisato che l'elemento soggettivo indispensabile per la stessa ammissibilità della azione risarcitoria sussiste in capo all'ANAS soggetto delegante non potendo essere messo in dubbio che la tardiva emanazione del decreto di espropriazione è evidentemente ascrivibile alla colposa violazione delle regole della procedura ovvero alla omessa efficace vigilanza sull'attività amministrativa affidata al Consorzio, non essendo del resto mai stata provata l'esistenza di fatti oggettivi che abbiano potuto escludere detta responsabilità amministrativa. (Cons. St., sez. IV, 31 ottobre 2006, n. 6457).

Il comportamento omissivo dell'ente delegante, che ha trascurato di azionare o sollecitare la procedura espropriativa, è da solo sufficiente a determinare l'evento dannoso.

La fattispecie di danno viene in essere con lo spirare del periodo di occupazione legittima e non spetta al delegato occuparsi del decreto di espropriazione, mentre il comportamento omissivo dell'ente delegante, che ha trascurato di azionare o sollecitare la procedura espropriativa, è da solo sufficiente a determinare l'evento dannoso; per contro, ove la delega si estenda anche al compimento dell'espropriazione, il fatto che l'opera sia stata ultimata in periodo di occupazione legittima non esonera il delegato da responsabilità, perché proprio su di lui ricade l'onere di attivarsi per far sì che il decreto di espropriazione intervenga tempestivamente e che la fattispecie si mantenga entro la sua fisiologica cornice di legittimità.

## L'INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE PER LE AREE EDIFICABILI NELLA FINANZIARIA 2008: LE PRIME SENTENZE NON SCIOLGONO I NODI DELLA RIFORMA

*Publicato su EOL in data 4 settembre e 4 ottobre 2008*

ENZO BARILÀ

Sommario: 1. *Uno sguardo d'insieme* | 2. *L'applicabilità della riforma ai giudizi in corso* | 3. *L'individuazione degli interventi di riforma economico-sociale* | 4. *La maggiorazione del 10%* | 5. *Auspici conclusivi*

### 1. *Uno sguardo d'insieme*

Nei primi commenti “a caldo” sulla riforma introdotta dalla legge n. 244 del 24 dicembre 2007, gli interpreti, compreso chi scrive<sup>1</sup>, hanno

---

<sup>1</sup> Su *Esproprianline*, sono già apparsi i commenti di M. Borgo, (in data 5/12/2007) *I nuovi criteri di determinazione dell'indennità per le aree edificabili. Brevi riflessioni a caldo sull'art. 37 bis. del disegno di legge finanziaria 2008*; Ines Melloni (in data 8/12/2007) *Art. 37 bis disegno di legge finanziaria 2008: brevi riflessioni*; G. Cerisano, (in data 9 febbraio 2008) *Le complicazioni del nuovo regime indennitario*; V. Favaretto (in data 5/6/2008) *Interventi di riforma economico sociale: un aiuto dalle prime sentenze?*. Su altre riviste si segnalano i commenti di D.M.Traina, *La nuova disciplina dell'indennità di espropriazione per le aree edificabili: dall'incostituzionalità “per difetto” all'incostituzionalità “per eccesso” (in caso di cessione volontaria)*, in *Giustamm.it*, pubblicato l'8/02/2008; G.Duni, *Indennizzi e risarcimenti da espropriazione. Problemi risolti e questioni in sospeso (nota a Corte Costituzionale, 24 ottobre 2007, nn. 348 e 349)*, in *Giustizia civile*, 2008, fasc. 1, pagg. 49-63; P. Stella Richter Postilla a Duni, *Indennizzi e risarcimenti da espropriazione. Problemi risolti e questioni in sospeso (nota a Corte Costituzionale, 24 ottobre 2007, nn. 348 e 349)*, in *Giustizia civile*, 2008, fasc. 1, pagg. 63-64; nel seguito ci permetteremo di fare alcuni richiami al nostro lavoro *La riforma dell'indennità di espropriazione per le aree edificabili nella finanziaria 2008*, in *Urbanistica e appalti*, 2008, fasc. 4, pagg. 401-412.



cercato di affrontare le principali questioni poste dalla novella legislativa. I problemi, a nostro avviso, possono essere così sintetizzati: a) se la riforma è applicabile ai giudizi in corso al momento della sua entrata in vigore; b) quali sono le espropriazioni finalizzate ad interventi di riforma economico-sociale, soggette allo sconto del 25%; c) se la riforma determina un indebito arricchimento degli espropriati nei casi ove si applica la maggiorazione del 10% prevista per incongruità dell'offerta in sede amministrativa, e/o dove spettano la maggiorazioni previste per i coltivatori diretti d) se, infine, gli accordi sull'indennità precedenti la riforma possono essere rimessi in discussione.

Oggi, l'avvenuta pubblicazione di un discreto numero di sentenze della Cassazione, successive alla novella legislativa, così come di alcune sentenze delle Corti di Appello, tutte reperibili su *EsproprioOnline*, consente una prima valutazione degli orientamenti giurisprudenziali, dei quali in questo paragrafo riassumiamo brevemente la portata; mentre nei successivi vedremo, in termini un poco più approfonditi, il contenuto delle singole decisioni.

In sintesi, dunque, le prime sentenze successive alla novella legislativa risultano, in maggioranza, centrate sulla questione dell'applicazione della riforma ai giudizi in corso, dove purtroppo si registra, come tra breve vedremo, una grave divergenza tra opposti indirizzi.

Evidentemente, poi, solo le decisioni orientate nel senso dell'applicabilità della novella legislativa ai giudizi in corso avrebbero potuto (già) affrontare le questioni pratiche poste dalla riforma in questi giudizi, specie per quanto essa prevede scostamenti dalla regola del valore venale (riduzione del 25% e/o maggiorazione del 10%)<sup>2</sup>: tuttavia, nella maggior parte dei casi queste problematiche sono state eluse, atteso che la Cassazione si è limitata a cassare con rinvio, e quindi, appunto, a demandare al giudice di merito la determinazione della indennità dovuta a seguito della nuova normativa, senza dare particolari indicazioni.

Peraltro, le pur scarse indicazioni desumibili dalle poche sentenze del giudice di legittimità che hanno, almeno implicitamente, affrontato il problema, sembrano confermare l'eccezionalità delle ipotesi si applica-

---

<sup>2</sup> Le sentenze che hanno aderito all'opposto orientamento, sulla inapplicabilità della riforma ai giudizi in corso, hanno affermato la regola dell'indennizzo al valore venale sulla base dell'art. 39 l. 2359/1865, ritenuto riviscente a seguito della sentenza n. 348/2007 della Corte Costituzionale, salvo in un caso tanto particolare quanto discutibile trattato dalle Sezioni Unite, relativo ad espropriazioni regolata dalla legge n. 219/1981, emanata in occasione del terremoto dell'Irpinia del 1980.

zione della riduzione del 25%, specie in relazione ad una delle materie più sospette di poter rientrare nella ambito di applicazione dello sconto disposto dal legislatore (quella dell'edilizia residenziale pubblica): qui la Cassazione sembra orientata in senso negativo, ovvero per la liquidazione dell'indennità al valore venale, secondo un orientamento che appare largamente prevalente in dottrina, che è in accordo con decisioni ormai numerose della Corte Europea dei diritti dell'Uomo, e che ad oggi contraddetto solo da una isolata decisione della Corte di Appello di Roma.

Sono ancor più rare le decisioni sulla maggiorazione del 10%: qui si registrano solo due sentenze, rispettivamente della Cassazione e della Corte di Appello di Roma, la prima delle quali applica *tout court* la maggiorazione, mentre la seconda la esclude, con una motivazione francamente non convincente.

Non risultano, infine, almeno a chi scrive, sentenze edite che abbiano (già) affrontato il problema degli accordi sull'indennizzo conclusi sulla base della normativa poi dichiarata incostituzionale con la nota sentenza n. 348/2007 della Corte Costituzionale); qui, evidentemente, il fatto che l'occasione per eventuali iniziative giurisdizionali sia emersa con evidenza solo di recente (appunto per effetto della decisione sopra richiamata) rende improbabile che decisioni in materia siano emesse prima di qualche anno.

## 2. L'applicabilità della riforma ai giudizi in corso

2.1. La riforma, dove definisce la misura dell'indennità e la maggiorazione del 10% dovuta in caso di cessione bonaria, ovvero qualora la cessione venga stipulata per fatto non imputabile all'espropriato, si applica "*a tutti i procedimenti espropriativi in corso, salvo che la determinazione dell'indennità di espropriazione sia stata condivisa, ovvero accettata, o sia comunque divenuta irrevocabile*" (v. art. 2, comma 90, l.n. 244/2007).

A nostro avviso<sup>3</sup>, il riferimento ai "*procedimenti espropriativi*" appare riconducibile alle vicende amministrative di determinazione dell'indennità; quindi, a differenza di precedenti interventi del legislatore nella stessa materia, la riforma in commento non sembra applicabile ai giudizi di opposizione alla stima in corso al momento della sua entrata in vigore, e ciò, tra l'altro, consente di escludere il dubbio che la riforma

<sup>3</sup> Cfr. il ns. *La riforma dell'indennità di espropriazione per le aree edificabili*, cit., pag. 403-404.

## IL PUNTO DELLA RIFORMA DEL SISTEMA INDENNITARIO ITALIANO, CON LO SGUARDO RIVOLTO A STRASBURGO

*Publicato su EOL in data 1 settembre e 1 ottobre 2008*

**ROBERTO CONTI**

*Sommario: Il punto sulla “riforma” del sistema indennitario introdotto dalla l.n.244/2007, con uno sguardo a Corte dir.uomo 10 giugno 2008 | Le regole del giudice di Strasburgo in materia di indennizzo espropriativo | Le misure di ordine generale suggerite dalla Corte europea per “raddrizzare” il sistema indennitario interno | ... e le misure generali suggerite al legislatore da Corte cost.n.348/2008 | Il bilanciamento operato dalla legge n.244/2007 | Sintonie e distonie fra giurisdizioni-Corte cost. e Corte edu- | Investire sul dialogo fra le Corti | Sulle ragioni della concordia fra le Corti | La portata retroattiva della legge n.244/2007 | Il regime transitorio appena introdotto è giusto? | L’ultima pronunzia della Corte europea sull’indennizzo espropriativo (Corte dir.uomo, 10 giugno 2008, Bortesi c.Italia) | Conclusioni*

*Il punto sulla “riforma” del sistema indennitario introdotto dalla l.n.244/2007, con uno sguardo a Corte dir.uomo 10 giugno 2008*

Il legislatore nazionale, sempre più consapevole della forza politica e giuridica delle condanne emessa dalla Corte europea dei diritti dell’uomo, sembra avere ben compreso la “portata” di quel diritto di matrice sovranazionale e così imboccato la via di un pronto adeguamento del sistema interno alle indicazioni che possono trarsi dalle condanne di Strasburgo.

Si è così assistito e si assiste ad una serie di interventi normativi<sup>1</sup> tutti rivolti a riconoscere il carattere “primario” della Convenzione europea, capace di operare ben prima ed a prescindere del controllo di costituzionalità delle leggi.

Che poi il risultato di tale “adeguamento” sia immune da vizi ed esoneri concretamente lo Stato da nuove condanne da parte del giudice di Strasburgo è, ovviamente discorso ben diverso e probabilmente più complesso.

In questo contesto si innesta la tematica dell’indennità di esproprio dopo la pluricommentata –anche su questa Rivista on line- decisione dell’ottobre 2007 con la quale la Corte costituzionale ha eliminato dal sistema giuridico interno il criterio indennitario introdotto dal famigerato art.5 bis l.n.359/1992-sent.n.348/2007-.

In questa prospettiva la modifica del testo unico espropriazione in tema di indennità di espropriazione, varata all’interno della legge 24 dicembre 2007 n.244 (art.2 comma 89)<sup>2</sup>, è così sembrata espressione del superamento delle linee direttive esposte dalla stessa Corte cost. n.348/2007 che, nel caducare *ex tunc* l’art.5 bis l.n.359/1992<sup>3</sup>, era stata ben attenta, nel delineare le possibili linee direttive di un futuro intervento normativo, a non affermare come costituzionalmente obbligato un percorso che garantisse in ogni caso al proprietario colpito da espropriazione legittima il valore venale pieno, proprio richiamando il concetto di *funzione sociale* della proprietà ed affermando, testualmente, che “il legislatore non ha il dovere di commisurare integralmente l’indennità di espropriazione al valore di mercato del bene ablato”-p.5.7 sent.n.348/2007-. Tale scelta normativa ha, però, allo stesso tempo, cercato di valorizzare talune delle indicazioni pure contenute nella decisione della Consulta, così partorendo una disciplina composita e complessa.

Anticipando gli esiti di quest’analisi, condotta attraverso una simulazione di verifica giudiziale della ragionevolezza delle scelte legislative, sembra di poter dire che il tasso di equilibrio sotteso alle scelte legislative in materia sembra uniformarsi, almeno nelle sue generali, alle indicazioni della Corte costituzionale e della Corte dei diritti umani.

<sup>1</sup> Da ultimo l.n.12/2006 e art. 1, comma 1217, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

<sup>2</sup> Art.2 c. 89 l.n.244/2007 che ha sostituito i commi 1 e 2 dell’art.37 t.u.espropriazione: «L’indennità di espropriazione di un’area edificabile è determinata nella misura pari al valore venale del bene. Quando l’espropriazione è finalizzata ad attuare interventi di riforma economico-sociale, l’indennità è ridotta del venticinque per cento.»

<sup>3</sup> sia consentito rinviare al commento edito su *Corr.giur.*,2008, già cit.,a tale sentenza per gli aspetti non trattati nel presente commento.

*Le regole del giudice di Strasburgo in materia di indennizzo espropriativo*

Vale dunque la pena ripercorrere, sia pur sinteticamente, i principi in tema di indennizzo fissati dalla Corte di Strasburgo per poi simulare il compito del legislatore e del giudice (ma probabilmente anche dell'amministratore pubblico) di ponderare la ragionevolezza del bilanciamento operato in sede legislativa.

Sul punto, si ricorderà che il principio di *proporzionalità* insito nell'art.1 prot.n.1. cit. è stato nel tempo considerato dalla giurisprudenza di Strasburgo con riferimento all'esistenza di un ragionevole indennizzo<sup>4</sup> spettante in caso di perdita della proprietà.

E' stata la Corte dei diritti dell'uomo, con la sua giurisprudenza, ad individuare progressivamente alcuni canoni generali in materia.

In prima approssimazione, il giudice di Strasburgo ha per un verso escluso, se non per ipotesi eccezionali, che la proprietà possa essere espropriata *senza indennizzo*<sup>5</sup>.

In linea con tale affermazione, si è poi ritenuto che il pagamento di un indennizzo *ragionevole* all'espropriato garantisca il *giusto equilibrio* fra i contrapposti interessi<sup>6</sup>, poiché mancando completamente ogni forma di ristoro – e semprechè non si versi in ipotesi eccezionali<sup>7</sup>, la protezione

<sup>4</sup> Corte dir.uomo 1° marzo 2001, *Malama c.Grecia* :« Per stabilire se il provvedimento controverso rispetti il giusto equilibrio voluto e, in particolare, se esso non faccia gravare sui ricorrenti un onere sproporzionato, occorre prendere in considerazione le modalità d'indennizzo previste dalla legislazione nazionale. Al riguardo, la Corte ha già affermato che, senza il versamento di una somma in ragionevole rapporto con il valore del bene, una privazione di proprietà costituirà normalmente un pregiudizio eccessivo, e che un'assenza totale d'indennizzo può giustificarsi nell'ambito dell'art. 1 soltanto in circostanze eccezionali (sentenza 9 dicembre 1994, *Les saints monastères c.Grecia*, serie A, n. 301-A, pag. 35, punto 71)».

<sup>5</sup> Corte dir.uomo,30 giugno 2005, *JAHN c.Germania*, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) ,p.94: "...the Court has already found that the taking of property without payment of an amount reasonably related to its value will normally constitute a disproportionate interference and a total lack of compensation can be considered justifiable under Article 1 of Protocol No. 1 only in exceptional circumstances (see *The Holy Monasteries*, cited above, p. 35, § 71; *The Former King of Greece*, cited above, § 89; and *Zvolský and Zvolská*, cited above, § 70).

<sup>6</sup> Corte dir.uomo,9 dicembre 1994,*Les Saints Monastères c.Grecia.*, § 70 ; Corte dir.uomo, 21 febbraio 1986,*James c. Regno Unito*, par.54.

<sup>7</sup> cfr. Corte dir.uomo,9 dicembre 1994, *Les Saints Monastères c.Grecia*, cit., ove sono state ritenute condizioni eccezionali le modalità di acquisizione ed utilizzazione del patrimonio ecclesiastico nonché la dipendenza dallo Stato greco della Chiesa ortodossa-cfr.Padelletti, sub art.1 Prot.n.1 CEDU, in Bartole,Conforti,Raimondi, *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*,Padova,2001,815.

## INDENNITA' DI OCCUPAZIONE TEMPORANEA PER UN'AREA URBANA

Profili estimativi ed urbanistici

*Publicato su EOL in data 15 settembre e 15 ottobre 2008*

GIANLUIGI DE MARE \* ANTONIO NESTICÒ \*\*

Sommario: *Premessa* | 1. *Caratteri della vicenda ablativa* | 2. *Identificazione dei beni oggetto di occupazione e loro natura urbanistica* | 3. *Stima della indennità di occupazione* | 3.1. *Stima delle indennità di esproprio dei beni occupati* | 3.2 *Stima dell'indennità di occupazione legittima* | 4. *Conclusioni* | *Bibliografia*

### *Premessa*

Il presente contributo è volto alla stima della indennità di occupazione temporanea per un'area urbana che ricomprende al suo interno differenti destinazioni urbanistiche. Su queste è condotta ampia disamina documentale e interpretativa ai fini della corretta identificazione del corrispondente regime vincolistico, fondamentale per l'inquadramento dei suoli in seno all'alternativa dicotomica proposta dal comma 3 dell'art. 5 bis L. 359/92. Dimostrata l'edificabilità legale dell'area, è quindi stimata l'indennità di occupazione. Poiché la procedura espropriativa è stata atti-

---

\* Professore Associato di Estimo presso la Facoltà di Ingegneria dell'Università degli Studi di Salerno. Il lavoro presentato è da attribuire in parti uguali ai due autori.

\*\* Ricercatore di Estimo presso la Facoltà di Ingegneria dell'Università degli Studi di Salerno.

vata prima dell'entrata in vigore del DPR 327/01, il calcolo viene sviluppato applicando gli interessi legali all'indennità di esproprio preventivamente valutata. Il percorso delineato, avvalorato dai necessari richiami in materia giuridica, è costantemente permeato dai principi disciplinari dell'Estimo nonché suffragato dal ricorso a dati mercantili verificabili.

### 1. Caratteri della vicenda ablativa

Con Decreto di occupazione n. *a* del 04.09.00 la Società *b* veniva autorizzata, in nome e per conto del Comune di *c*, ad occupare d'urgenza per anni 5<sup>1</sup> - a decorrere dalla data di immissione in possesso - diversi immobili, per eseguire i lavori per la costruzione di un impianto di collegamento meccanizzato tra due ambiti urbani. Nel piano particellare di esproprio rientravano anche talune particelle, di proprietà dei Signori *Y*, come di seguito individuate:

Tabella 1 – Consistenze immobiliari di interesse nella vicenda espropriativa

<i>p.lla</i>	<i>foglio</i>	<i>superficie (mq)</i>	<i>Estensione (mq) da occupare temporaneamente</i>	<i>Estensione (mq) da occupare definitivamente</i>
<i>d</i>	<i>i</i>	5.010	1.592	730
<i>e</i>	<i>i</i>	121	0	121
<i>f</i>	<i>i</i>	118	108	10
<i>g</i>	<i>i</i>	150	0	150
<i>h</i>	<i>i</i>	240	48	192

In data 04.12.00 con regolare Verbale, l'autorità espropriante procedeva all'immissione in possesso dei beni citati. Possesso subito interrotto il 14.12.00 dal TAR con ordinanza *l* di concessione della sospensiva del decreto, fino alla emissione della sentenza (del 25.01.01 depositata in segreteria il 15.02.01) con cui è stato respinto il ricorso di merito.

Con Deliberazione del Consiglio Comunale n. *m* del 20.05.03 veniva fissata al 01.12.04 la data di ultimazione dei lavori relativi all'opera edificanda. Per cui, con Determina Dirigenziale n. *n* del 10.06.03 si prorogava l'occupazione temporanea fino al 01.12.04.

<sup>1</sup> Poi ridotti a 3 dalla Sentenza del TAR del 25.01.01 e prorogati di 1 anno con Determina Dirigenziale n. *x* del 10.06.03.

Il 10.12.03 veniva poi emessa dal Dirigente dell'unità Espropri del Comune di *c* la Determina n. *o* di *fissazione della indennità provvisoria di esproprio e di occupazione temporanea*.

In data 22.11.04, con Determina n. *p* lo stesso Dirigente emanava il Decreto di esproprio riguardante la parte in ablazione dei beni in oggetto.

In base alle circostanze illustrate, la stima del valore dei beni è condotta con riferimento al novembre 2004. Per i beni temporaneamente occupati l'indennità di occupazione viene calcolata dal 4.12.00 al 01.12.04<sup>2</sup>. Con riguardo ai beni espropriati, l'indennità di occupazione è invece rapportata al periodo compreso tra il 04.12.00 e il 22.11.04.

## 2. Identificazione dei beni oggetto di occupazione e loro natura urbanistica

### - Identificazione dei beni oggetto di occupazione

Il Decreto di esproprio del 22.11.04 conferma le consistenze immobiliari occupate temporaneamente e definitivamente, secondo quanto già indicato nel Decreto di occupazione.

Come si va di seguito a dimostrare, le aree espropriate ricadono urbanisticamente all'interno del *Programma integrato per la riqualificazione di un ambito urbano del comune di c* (PIA), mentre le aree occupate temporaneamente afferiscono alle zone F6A e F6D<sup>3</sup> individuate nella Variante al PRG del 1999.

In Allegato 1<sup>4</sup> è restituita la ricostruzione grafica dettagliata del piano particellare per la proprietà Y.

Ai fini della stima delle indennità i terreni de quibus vengono accorpati in tre insiemi: l'insieme T1, che raggruppa le aree di proprietà Y definitivamente espropriate; l'insieme T2, che attiene alle superfici occupate temporaneamente e ricadenti urbanisticamente in zona F6D; l'insieme T3, che collaziona i suoli occupati temporaneamente e ricadenti in zona

<sup>2</sup> Non si porta in conto l'intervallo di tempo in cui il Decreto di occupazione è rimasto sospeso a causa dell'ordinanza del TAR, in quanto i terreni erano stati transennati dagli occupanti e quindi sono comunque risultati inaccessibili ai proprietari.

<sup>3</sup> Sulla natura urbanistica dei suoli e sulle caratteristiche delle zone di pianificazione si veda il paragrafo successivo.

<sup>4</sup> I 27 allegati prodotti nel lavoro originale non sono riportati per vincoli di editazione. I 4 Allegati qui numerati sono disponibili nella versione pubblicata on line su [www.EsproprioLine.it](http://www.EsproprioLine.it).



**IL DIRETTORE DEI LAVORI RISPONDE DELLE OCCUPAZIONI SINE TITULO**

CORTE DEI CONTI, SEZIONE LAZIO N.664 DEL 08/04/2008

Relatore: Di Grazia Fausta - Presidente: Ristuccia Mario

RESPONSABILITÀ --&gt; SOGGETTI --&gt; SOGGETTI PASSIVI --&gt; DIRETTORE LAVORI

Sintesi: Sussiste responsabilità del direttore dei lavori nell'ipotesi di occupazione, da parte dell'impresa, di una diversa e maggiore superficie rispetto al progetto iniziale; ciò in quanto è detto soggetto a dover sorvegliare la costruzione di un'opera e segnalare all'organo comunale deputato all'adozione degli atti necessari, l'eventuale occupazione da parte dell'impresa di aree non previste nel progetto originale.

Estratto: Reputa conclusivamente il Collegio che emergono profili di macroscopica superficialità e negligenza nella condotta del convenuto, che ha omesso di esercitare correttamente le sue funzioni sin dall'inizio del suo incarico, non essendo sufficiente, come evidenziato dal procuratore regionale, la predisposizione della citata perizia di variante. Dall'istruttoria svolta dal requirente emerge chiaramente la responsabilità dell'odierno convenuto, poiché non può esserci dubbio alcuno che la pratica era assegnata alle sue sole cure. La qualifica rivestita dal convenuto implica che egli non poteva ignorare che lo spirare del termine per la conclusione delle procedure espropriative avrebbe comportato l'illegittimità della disposta occupazione d'urgenza. In un Comune di piccole dimensioni non poteva essere ignorato dal direttore dei lavori, che avrebbe dovuto sorvegliare la costruzione di un'opera rilevante per la collettività, che l'impresa aveva occupato un'area maggiore rispetto al progetto originale. Riguardo poi all'elemento necessario del nesso causale tra la condotta del convenuto ed il prodursi del danno, non vi può essere alcun dubbio in merito alla sua sussistenza, dal momento che una condotta più accorta e diligente del soggetto incaricato avrebbe impedito che l'occupazione del terreno divenisse illegittima. Se egli avesse usato nella circostanza la dovuta diligenza, rendendosi conto tempestivamente del comportamento scorretto dell'impresa, l'organo comunale a ciò deputato avrebbe adottato il provvedimento di esproprio nei termini previsti, così evitandosi le storture procedurali, con le conseguenze dannose che ne sono derivate per le finanze del Comune. Trattasi di maggiori oneri che, senza dubbio, incidono negativamente sulle risorse dell'ente, determinando un esborso finanziario aggiuntivo riconducibile alla condotta omissiva del funzionario preposto.

\*\*\*

**DETERMINAZIONE GIUDIZIALE DELL'INDENNITÀ: NON OPERA LA  
MAGGIORAZIONE DEL 10% SE E' ASSICURATO IL VALORE VENALE DEL  
BENE**

CORTE D'APPELLO DI ROMA, SEZIONE I CIVILE DEL 23/06/2008

Relatore: Ferrari Acciajoli Ottavio - Presidente: Popolizio Evangelista

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --&gt; EDIFICABILITÀ --&gt; NOZIONE

Sintesi: La giurisprudenza ha qualificato la nozione legislativa di edificabilità non limitandola al fenomeno della edificabilità residenziale abitativa, ma estendola ad "...ogni forma di trasformazione del suolo in via di principio non preclusa all'iniziativa privata, che sia però riconducibile in ogni caso alla figura tecnica ed economica dell'edificazione, ancorché a tipologia vincolata".

## VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --&gt; EDIFICABILITÀ --&gt; BIPARTIZIONE

Sintesi: Stante la rigida dicotomia tra aree edificabili ed aree agricole (non edificabili), è senz'altro sufficiente la classificazione formale nella prima delle due anzidette categorie, per ritenere un'area edificabile.

## VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --&gt; EDIFICABILITÀ --&gt; POSSIBILITÀ EFFETTIVE DI EDIFICAZIONE --&gt; COMPLEMENTARI ED INTEGRATIVE O SUPPLETIVE

Sintesi: La cosiddetta edificabilità di fatto non rileva che esclusivamente come criterio complementare ed integrativo, senz'altro subalterno alla previsione di PRG.

Estratto: Sul punto invero non può che prendersi atto degli accertamenti espletati dall'ausiliare del giudice il quale ha verificato che nella zona in questione, qualificata M1, con destinazione a servizi generali pubblici o gestiti da Enti pubblici, ai sensi dell'art. 14 della normativa di attuazione del PRG, erano in concreto realizzabili installazioni scolastiche, culturali, religiose, sanitarie, assistenziali, sportive, ricreative, commerciali, amministrative, annonarie, trasportuali, turistiche, coabitative, verde pubblico attrezzato per il gioco, impianti tecnologici e installazioni speciali; se allora si tiene conto che la giurisprudenza ha da un lato qualificato la nozione legislativa di edificabilità non limitandola al fenomeno della edificabilità residenziale abitativa, ma estesa ad "...ogni forma di trasformazione del suolo in via di principio non preclusa all'iniziativa privata, che sia però riconducibile in ogni caso alla figura tecnica ed economica dell'edificazione, ancorché a tipologia vincolata" (Cass. 10899/04), precisando, per altro verso, che stante la rigida dicotomia tra aree edificabili ed aree agricole (non edificabili), è senz'altro sufficiente la classificazione formale nella prima delle due anzidette categorie per ritenere un'area edificabile, non resta che conformarsi alla determinazione sul punto del CTU, al di là di ogni considerazione circa la sua natura pertinenziale di altro fabbricato, non senza tener presente come per contro la cosiddetta edificabilità di fatto - pure invocata dall'espropriante a sostegno della propria tesi negativa - non rilevi che esclusivamente come criterio complementare ed integrativo, senz'altro subalterno alla previsione di PRG (Cass. 172/01).

## GIUDIZIO --&gt; GIURISDIZIONE E COMPETENZA --&gt; INDENNITÀ --&gt; ART. 46 L. 2359/1865

Sintesi: La domanda di risarcimento dei danni conseguenti all'espropriazione e concernenti non il deprezzamento subito da parti residue del bene espropriato ma immobile attiguo, del tutto estraneo al procedimento espropriativo, sia pure di proprietà della stessa ditta espropriata, esula dalla speciale competenza della Corte di Appello adita in sede di opposizione alla stima, per rientrare dell'ordinaria competenza del Tribunale.

Estratto: Per esaurire il thema decidendum restano infine da trattare questioni di contorno, pure sollevate nel corso del giudizio, quali quella del ristoro del pregiudizio subito dal vicino stabile commerciale dell'espropriata sia per la perdita di usufruire di un'area di parcheggio, sia per gli interventi necessari ad insonorizzare il complesso commerciale dai rumori e dalle vibrazioni conseguenti al futuro traffico ferroviario: al riguardo va osservato che deve trovare accoglimento l'eccezione di inammissibilità avanzata dalla convenuta, sul rilievo che la domanda riguarda in realtà un risarcimento danni conseguente all'espropriazione, oggetto dell'ordinaria competenza del Tribunale perché non concerne il deprezzamento subito da parti residue del bene espropriato cui si riferisce la giurisprudenza citata dalla difesa della T. Spa (Cass. 10634/04); il deprezzamento in questione infatti non riguarderebbe una parte residua dell'area oggetto della procedura ablatoria, ma un immobile attiguo - sia pure di proprietà della stessa ditta - del tutto estraneo al procedimento espropriativo e per questo insuscettibile di essere preso in considerazione in questa sede.

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

Sintesi: La maggiorazione del 10% dell'indennità di espropriazione di cui alla L. n. 244/2007, costituisce un meccanismo correttivo volto ad integrare le quotazioni eventualmente penalizzanti, verificatesi, ad esempio, in sede di cessione bonaria.

GIUDIZIO --> DETERMINAZIONE GIUDIZIALE DELL'INDENNITÀ --> MAGGIORAZIONI E INDENNITÀ AGGIUNTIVE

Sintesi: La maggiorazione del 10% dell'indennità di espropriazione di cui alla L. n. 244/2007, per il caso di mancato accordo per una cessione bonaria dovuto all'incongruità dell'offerta, non opera nel caso in cui, in sede di determinazione giudiziale dell'indennità, venga in concreto assicurata all'espropriato una valutazione del bene sulla base del suo pieno valore venale; ciò in quanto l'applicazione anche in suddetta ipotesi del meccanismo premiale, finirebbe per consentire all'espropriato di lucrare più di quanto rappresenta il giusto compenso del pregiudizio subito.

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

Sintesi: L'operatività della riduzione del 25% dell'indennità di esproprio prevista dalla legge n. 244/2007, deve ritenersi limitata agli interventi di riforma economico-sociale, di impatto generale a livello nazionale. Tale ipotesi non sussiste nel caso di intervento per opera ferroviaria da parte di TAV SPA .

Estratto: Restano quindi da considerare le contrapposte richieste di applicazione dei correttivi al valore venale del bene espropriato previsti dalla città legge n. 244/2007: quanto alla maggiorazione del 10% dell'indennità di espropriazione per il caso di mancato accordo per una cessione bonaria dovuto alla incongruità dell'offerta, va tenuto presente che quando - come nel caso di specie - viene in concreto assicurata all'espropriato una valutazione del bene sulla base del suo pieno valore venale, non c'è più alcuna necessità di meccanismi correttivi volti ad integrare quotazioni eventualmente penalizzanti, verificatesi, ad esempio, in sede di cessione bonaria, non sussistendo in realtà alcuna esigenza perequativa, quale quella cui tende la disposizione invocata, la cui applicazione anche nei casi come quello in esame, finirebbe invece per attribuire all'espropriato una sorta di premio aggiuntivo, così da fargli lucrare più di quanto rappresenta il giusto compenso del pregiudizio subito, risultato che costituirebbe una vera e propria stortura rispetto alla ratio dell'intera nuova disciplina della materia (cfr. Corte d'Appello Roma sent. n. 2100/2008). Allo stesso modo non può farsi luogo, per contro, alla riduzione di legge del 25% - sollecitata dalla convenuta T.A.V. Spa - al cui riguardo non può che ribadirsi l'interpretazione restrittiva di detta deroga già espressa da questa Corte con la citata sentenza n. 2100/2008, riservandone l'operatività solo laddove si sia in presenza di interventi di riforma economico-sociale, di impatto generale a livello nazionale.

\*\*\*

## **IL FUNZIONARIO UFFICIO ESPROPRI RISPONDE DELLA MANCATA CONCLUSIONE DEL PROCEDIMENTO**

CORTE DEI CONTI, SEZIONE CALABRIA N.506 DEL 25/06/2008  
Relatore: Oliviero Mauro - Presidente: Arganelli Maria Teresa