

anno 9 numero 4 luglio agosto 2015

ISBN 978-88-6907-132-4

Espropri *online*

l'espropriazione
per pubblica utilità

notiziario bimestrale
di giurisprudenza

Espropri *online*

l'espropriazione per pubblica utilità

notiziario giurisprudenziale

fondato e diretto da Paolo Loro

anno 9 numero 4
luglio agosto 2015

potenzialmente idonei ad evitare il danno (tra i quali i ricorsi amministrativi e l'assunzione di atti di iniziativa finalizzati alla stimolazione dell' autotutela amministrativa). Sulla base di principi già desumibili dal quadro normativo precedente ed oggi recepiti dall'art. 30, comma 3, del codice del processo amministrativo, il giudice amministrativo è allora chiamato a valutare, senza necessità di eccezione di parte ed acquisendo anche d'ufficio gli elementi di prova all'uopo necessari, se il presumibile esito del ricorso di annullamento e dell'utilizzazione degli altri strumenti di tutela, secondo un giudizio di causalità ipotetica basato su una logica probabilistica che apprezzi il comportamento globale del ricorrente, avrebbe evitato in tutto o in parte il danno (in tal senso, ancora, Ad. Pl. n. 3/2011 cit.).

5.2.2. Il caso di specie può a questo punto essere esaminato alla luce del principio del danno evitabile per come sopra tratteggiato. I ricorrenti, sin dal 1990, si sono ritrovati proprietari delle particelle di cui in causa divenute cd. zone bianche in virtù della intervenuta decadenza ex lege dei vincoli preordinati all'esproprio sulle stesse apposti con p.r.g. del 1985. Sin dal 1990, dunque, essi risultavano titolari, sulle predette particelle, di uno jus aedificandi limitato per effetto della disciplina posta, sulle aree prive di destinazione urbanistica, dall'art. 9, d.p.r., n. 380/2001. Ciò nonostante solo il 22 ottobre 2009 presentavano formale istanza di ripianificazione alla competente amministrazione. Il diritto vivente (come già ampliato detto) è pressoché granitico nel riconoscere, a seguito della decadenza dei vincoli urbanistici ai sensi dell'art. 9, d.p.r. n. 327/2001, l'obbligo per l'amministrazione di provvedere a rideterminare la relativa disciplina urbanistica e conseguentemente, la possibilità, per i proprietari di aree assoggettate a vincoli decaduti, di azionare il procedimento del silenzio per ottenere la declaratoria dell'illegittimità dell'inerzia e del comportamento omissivo dell'ente e, con essa, dell'obbligo della p.a. di dettare la nuova pianificazione territoriale. La totale inerzia osservata dagli odierni ricorrenti, nella coltivazione del rimedio giudiziale avverso il silenzio, lungo tutto l'arco temporale considerato nel corso del quale essi lamentano di aver subito una grave compressione del proprio diritto dominicale, integra una chiara violazione del canone di buona fede e del principio di auto responsabilità gravanti sul soggetto danneggiato. Quanto, dunque, al profilo causale, questo collegio, applicando le regole prima esposte che presiedono al giudizio di causalità ipotetica in materia risarcitoria, ritiene di poter concludere che i danni lamentati sarebbero stati in toto evitati se parte ricorrente si fosse tempestivamente avvalsa degli strumenti di tutela predisposti all'uopo dall'ordinamento ed avesse posto in essere le ulteriori iniziative esigibili sulla base del generale dovere di solidarietà. Appare al riguardo determinante la circostanza che per l'arco di un ventennio i ricorrenti, pur solerti nel proporre in via giudiziale plurime azioni risarcitorie, non abbiano mai compiuto atti volti a reagire all'omissione ed inerzia dell'amministrazione a provvedere, come avrebbe dovuto, alla ripianificazione urbanistica dei terreni di loro proprietà. Il collegio ritiene, in via presuntiva, che la tempestiva utilizzazione di tali rimedi avrebbe consentito di ottenere il bene della vita asseritamente leso, ossia la celere ripianificazione urbanistica dei propri terreni, attraverso la tutela specifica dell'interesse leso. Il comportamento tenuto da parte ricorrente ha assunto, in conclusione, un determinante ruolo eziologico nella produzione del pregiudizio asseritamente subito che il corretto utilizzo dei rimedi rammentati, inquadrato nella condotta complessiva esigibile, avrebbe plausibilmente consentito di evitare.

6. Per tutto quanto esposto, il ricorso non merita accoglimento e deve, pertanto, essere rigettato.»

OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA: LA P.A. VA CONDANNATA ALL'ADOZIONE DEL PROVVEDIMENTO EX ART. 42 BIS TU IN ALTERNATIVA ALLA RESTITUZIONE

TAR EMILIA ROMAGNA, SEZIONE PARMA n.140 del 04/05/2015
Relatore: Marco Poppi - Presidente: Angela Radesi

PUBBLICA UTILITÀ → DICHIARAZIONE DI P.U. → TERMINI → ART. 13 DPR 327/2001 → TERMINE SUPPLETIVO

Sintesi: Alla luce del disposto di cui all'art. 13, commi 3 e 4, del d.P.R. n. 327/2001, è pacifico che, in assenza di diversa indicazione, il termine massimo entro il quale deve intervenire il decreto di esproprio è di 5 anni e che tale termine deve intendersi come perentorio.

PUBBLICA UTILITÀ → DICHIARAZIONE DI P.U. → TERMINI → INOSSERVANZA → EFFETTI

Sintesi: Stante la sopravvenuta inefficacia dei presupposti provvedimenti dichiarativi della pubblica utilità dell'opera per effetto (nel caso di specie) della scadenza dei termini ex art. 13 comma 4 DPR 327/2001, non può che riconoscersi l'illegittimità dell'intera procedura espropriativa.

Estratto: «L'art. 13, comma 3, del d.P.R. n. 327/2001, dispone che “nel provvedimento che comporta la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera può essere stabilito il termine entro il quale il decreto di esproprio va emanato” e il successivo comma 4, che “se manca l'espressa determinazione del termine di cui al comma 3, il decreto di esproprio può essere emanato entro il termine di cinque anni, decorrente dalla data in cui diventa efficace l'atto che dichiara la pubblica utilità dell'opera”. Essendo pacifico che, in assenza di diversa indicazione, il termine massimo entro il quale deve intervenire il decreto di esproprio è di 5 anni (Cons. Stato, Sez. IV, 18 aprile 2012 n. 2286) e che tale termine deve intendersi come perentorio (Cons. Stato, Sez. IV, 26 luglio 2011, n. 4457), il collegio non può che riconoscere l'illegittimità dell'intera procedura espropriativa stante la sopravvenuta inefficacia dei presupposti provvedimenti dichiarativi della pubblica utilità dell'opera (TAR Campania, Napoli, Sez. V, 1 giugno 2011, n. 2936).»

GIUDIZIO → DOMANDA → RISARCITORIA → RIPARAZIONE PER EQUIVALENTE O IN FORMA SPECIFICA → CONDIZIONI

Sintesi: Pur in presenza d'illegittima condotta dell'Amministrazione e della successiva irreversibile trasformazione del fondo per effetto della realizzazione dell'opera pubblica, non è possibile giungere ad una condanna puramente risarcitoria a carico dell'Amministrazione, nonostante l'espressa domanda in tal senso di parte ricorrente, poiché una tale pronuncia presuppone in ogni caso l'avvenuto trasferimento della proprietà del bene per fatto illecito dalla sfera giuridica di parte ricorrente, originaria proprietaria, a quella della P.A. che se ne è illecitamente impossessata, esito, questo, non consentito dal primo protocollo addizionale della Convenzione EDU dalla giurisprudenza della Corte EDU.

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

Sintesi: In presenza di una sopravvenuta irreversibile trasformazione del fondo intervenuta all'esito di un'illegittima procedura espropriativa, grava sull'Amministrazione l'obbligo di porre rimedio all'illecito commesso provvedendo, alternativamente, alla restituzione dei terreni con corresponsione del risarcimento per il periodo d'illegittima occupazione, ovvero, all'adozione del decreto di

acquisizione sanante ex art. 42 bis del DPR 327/01 corrispondendo i relativi indennizzi.

Estratto: «Ciò premesso, una volta venuto meno l'istituto dell'acquisizione sanante di cui all'art. 43 del d.P.R. n. 327/2001 dichiarato incostituzionale, il comportamento tenuto dall'Amministrazione deve ritenersi illegittimo. Tuttavia, pur in presenza di detta illegittima condotta dell'Amministrazione e della successiva irreversibile trasformazione del fondo per effetto della realizzazione dell'opera pubblica, come già affermato in giurisprudenza, non "è possibile giungere ad una condanna puramente risarcitoria a carico dell'Amministrazione, nonostante l'espressa domanda in tal senso di parte ricorrente, poiché una tale pronuncia presuppone in ogni caso l'avvenuto trasferimento della proprietà del bene per fatto illecito dalla sfera giuridica di parte ricorrente, originaria proprietaria, a quella della P.A. che se ne è illecitamente impossessata, esito, questo, non consentito dal primo protocollo addizionale della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e dalla giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo (cfr. T.A.R. Calabria, Catanzaro, I, 1.7.2010, n. 1418)" (TAR Lazio, Roma, Sez. I, 4 febbraio 2015, n. 2123). In presenza, pertanto, di una sopravvenuta irreversibile trasformazione del fondo intervenuta all'esito di una illegittima procedura espropriativa grava sull'Amministrazione l'obbligo di porre rimedio all'illecito commesso provvedendo, alternativamente, alla restituzione dei terreni con corresponsione del risarcimento per il periodo di illegittima occupazione, ovvero, all'adozione del decreto di acquisizione sanante ex art. 42 bis del DPR 327/01 corrispondendo i relativi indennizzi (TAR Lombardia, Milano, Sez. III, 7 gennaio 2015, n. 7). Il 1° comma della norma richiamata dispone che "valutati gli interessi in conflitto, l'autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, può disporre che esso sia acquisito, non retroattivamente, al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario sia corrisposto un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale, quest'ultimo forfetariamente liquidato nella misura del dieci per cento del valore venale del bene". Ai sensi del 3° comma della medesima disposizione "l'indennizzo per il pregiudizio patrimoniale di cui al comma 1 e' determinato in misura corrispondente al valore venale del bene utilizzato per scopi di pubblica utilità ... Per il periodo di occupazione senza titolo e' computato a titolo risarcitorio, se dagli atti del procedimento non risulta la prova di una diversa entità del danno, l'interesse del cinque per cento annuo sul valore determinato ai sensi del presente comma". Ne deriva che l'Amministrazione deve essere condannata a determinarsi nel termine di 90 dalla comunicazione della presente sentenza (o dalla notifica se precedente) circa l'esistenza, attualità e prevalenza di un interesse pubblico all'eventuale acquisizione del fondo oggetto del presente giudizio ex art. 42 bis, comma 4, del d.P.R. n. 327/2001 adottando nei successivi giorni 30 il provvedimento con il quale dispone, in alternativa: - l'acquisizione del fondo ad effetto non retroattivo al patrimonio indisponibile del Comune corrispondendo gli importi dalla norma contemplati; - la restituzione del bene ai proprietari previo ripristino dello stato di fatto esistente al momento dell'apprensione. In caso di inerzia dell'Amministrazione, i ricorrenti potranno agire ex art. 112 e ss. c.p.a., al fine di ottenere la nomina di un commissario ad acta, che si sostituirà negli adempimenti di competenza della predetta Amministrazione.»

ATTREZZATURE PUBBLICHE: IL VINCOLO È ESPROPRIATIVO SE L'UTILIZZO DELLA STRUTTURA, ANCORCHÈ REALIZZATA DAL PRIVATO, È RISERVATO ALLA MANO PUBBLICA

TAR LAZIO, SEZIONE II QUATER ROMA n.6346 del 04/05/2015

Relatore: Francesco Arzillo - Presidente: Eduardo Pugliese

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ → VINCOLI URBANISTICI → ESPROPRIATIVI E CONFORMATIVI → ESPROPRIATIVI → SERVIZI PUBBLICI

Sintesi: Ha natura espropriativa la destinazione a Servizi Pubblici, relativamente alla quale la previsione di piano regolatore stabilisce che la realizzazione dei servizi spetti unicamente alla Pubblica Amministrazione.

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ → VINCOLI URBANISTICI → ESPROPRIATIVI E CONFORMATIVI → ESPROPRIATIVI → UTILIZZO PUBBLICO

Sintesi: L'impostazione della Corte Costituzionale esclude dall'ambito dell'espropriazione "tutte quelle iniziative suscettibili di operare in libero regime di economia di mercato" (sent. n. 179/1999), situazione, questa, non sussistente nel caso in cui il privato si limiti all'attività costruttiva dell'attrezzatura da destinare al servizio pubblico con esclusione della gestione, riservata all'Amministrazione; non può, infatti, sussistere un "mercato", nel caso in cui l'opera materialmente realizzata dal privato sia destinata all'utilizzo esclusivo da parte dell'Amministrazione.

Estratto: «La menzionata previsione di piano regolatore infatti stabilisce che la realizzazione dei servizi rientranti della destinazione F6 - Servizi Pubblici, analogamente a quelli di cui alla sottozona F10 - Aree per parcheggi e a differenza di quelli relativi agli impianti sportivi di cui alla sottozona F2 - Verde pubblico "spetta unicamente alla pubblica Amministrazione ad eccezione dei servizi religiosi". Nella specie non vi è quindi spazio per ritenere che la previsione di piano in questione abbia natura conformativa alla stregua dei principi ricavabili dalla nota sentenza n. 179/1999 della Corte costituzionale e dall'ormai consolidato orientamento giurisprudenziale in materia. Questo orientamento presuppone infatti la possibilità di enucleare - alla stregua di una corretta ermeneutica delle norme di piano nel singolo caso - la concreta facoltà, in capo al proprietario del suolo, di utilizzare il bene realizzando l'intervento di interesse pubblico. Nella specie, invece, la norma di piano assegna esclusivamente all'Amministrazione i relativi poteri in materia; dal che si ricava il carattere sostanzialmente espropriativo del vincolo. La difesa del Comune di Ardea richiama in proprio favore una contraria conclusione raggiunta da questo Tribunale nella sentenza n. 1123 del 1197, secondo la quale l'art. 26, comma 19 del P.R.G. del Comune di Ardea non riserverebbe all'esclusiva iniziativa della P.A. la realizzazione degli interventi edificatori nella sottozona F6. Detta lettura fa leva: - sul fatto che l'ordinamento non richiede che al carattere pubblico del servizio debba corrispondere necessariamente il carattere pubblico della proprietà dei relativi edifici e delle relative attrezzature; - sulla considerazione che mentre la prima proposizione dell'art. 26, comma 19, elenca le destinazioni di uso delle "attrezzature", la seconda riserva alla P.A. la sola gestione del servizio. Il menzionato art. 26, comma 19 della N.T.A. così recita: "Sono destinate alle seguenti attrezzature pubbliche: istruzione (asili, nido, scuole materne, scuole elementari, scuole [sic] media dell'obbligo, ecc.); Sanitarie (ambulatori, ospedali, ecc.); religiose (chiese di ogni culto); Civili (centri sociali, edifici comunali, ecc.). La realizzazione di tali servizi spetta unicamente alla pubblica Amministrazione ad eccezione dei servizi religiosi". Ad avviso del Collegio la disposizione va letta unitariamente. Sul piano testuale essa fa riferimento alla "realizzazione" e non alla "gestione" dei servizi: realizzazione che sembrerebbe essere logicamente riferibile, trattandosi di normativa urbanistico-edilizia, alle relative "attrezzature" menzionate nella prima parte della disposizione, in quanto strumentali alla messa in atto del servizio. Ma anche a volersi attenere alla menzionata diversa interpretazione, sembra evidente al Collegio che essa risulta non meno limitativa del diritto di proprietà del privato, in quanto l'impostazione della

Corte costituzionale esclude dall'ambito dell'espropriazione "tutte quelle iniziative suscettibili di operare in libero regime di economia di mercato" (sent. n. 179/1999): situazione questa, che - con ogni evidenza - non ricorrerebbe nel caso in cui il privato si limiti all'attività costruttiva dell'attrezzatura da destinare al servizio pubblico (cfr. C.G.A., 19 dicembre 2008, n. 1113; C.G.A., 27 febbraio 2012, n. 212, da cui si ricava che non può sussistere un "mercato" soprattutto nel caso in cui l'opera materialmente realizzata dal privato è destinata all'utilizzo esclusivo da parte dell'Amministrazione).»

RISARCIMENTO PER IL PERIODO DI OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA: 5% DEL VALORE VENALE DEL BENE OLTRE RIVALUTAZIONE ED INTERESSI

TAR SICILIA, SEZIONE II PALERMO n.1077 del 05/05/2015
Relatore: Anna Pignataro - Presidente: Carlo Modica De Mohac

PATOLOGIA → RISARCIMENTO DEL DANNO → OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA →
PARAMETRO

Sintesi: Ai fini della determinazione del risarcimento del danno dovuto per il periodo di occupazione illegittima, l'Amministrazione è tenuta a procedere alla quantificazione del valore venale del bene al momento della restituzione, quale parametro per la determinazione del danno; a tale fine l'Amministrazione stessa è tenuta ad utilizzare il metodo di stima diretta (o sintetica), che consiste nella determinazione del più probabile valore di mercato di un bene, mediante la comparazione di valori di beni della stessa tipologia di quello oggetto di stima (atti di compravendita di terreni finitimi e simili), devalutando i valori medi a mq indicati per il terreno interessato fino a portarli al momento dell'inizio dell'occupazione illegittima.

PATOLOGIA → RISARCIMENTO DEL DANNO → OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA →
CRITERI DI CALCOLO → ART. 42 BIS DPR 327/2001

Sintesi: Ai fini della determinazione del risarcimento del danno dovuto per il periodo di occupazione illegittima, l'Amministrazione, una volta stabilito, alla data di cessazione dell'occupazione, il valore venale del bene, è tenuta a computare a titolo risarcitorio ai sensi dell'art. 42 bis, comma 3 del d.P.R. n. 327 del 2001, gli interessi nella misura del 5% sul valore venale per ciascun anno del periodo di occupazione illegittima; le somme così calcolate andranno poi incrementate per interessi e rivalutazione monetaria dovuti dalla data di proposizione del ricorso fino alla data di deposito della sentenza.

Estratto: «RITENUTO, in conclusione, che il ricorso va accolto limitatamente alla declaratoria dell'obbligo dell'Assessorato medesimo di attivarsi, formulando ai sensi e per gli effetti di cui 42 bis D.P.R. n. 327/2001 e dell'art. 34, comma 4, c.p.a., la proposta al ricorrente di corresponsione di una somma da determinarsi entro il termine di 90 gg. dalla comunicazione in via amministrativa o dalla notificazione della presente sentenza, in base ai criteri di seguito fissati, posto che il Collegio, sullo specifico punto, non reputa di fare proprie le risultanze della C.T.U. invocata da parte ricorrente,

poiché in quell'occasione il valore degli immobili venne determinato in base ai criteri dell'art. 5 bis della legge n.359 del 1992:a) ai fini della quantificazione del valore venale al momento della restituzione, quale parametro per la determinazione del danno, l'Assessorato resistente è tenuto a utilizzare il metodo di stima diretta (o sintetica), che consiste nella determinazione del più probabile valore di mercato di un bene, mediante la comparazione di valori di beni della stessa tipologia di quello oggetto di stima (atti di compravendita di terreni finitimi e simili), devalutando i valori medi a mq indicati per il terreno interessato fino a portarli al momento dell'inizio dell'occupazione illegittima.b) una volta stabilito, alla data di cessazione della occupazione, il valore venale del bene, l'Amministrazione resistente è tenuta a computare a titolo risarcitorio ai sensi dell'art. 42 bis, comma 5 del d.P.R. n. 327 del 2001, gli interessi nella misura del 5% sul valore venale (T.A.R. Calabria, Sez. II, 20.11.2012, n. 1125; T.A.R. Puglia, Bari, Sez. III, 4.5.2012 n. 8922; T.A.R. Liguria, Sez. I, 12 dicembre 2011, n. 1756) per ciascun anno del periodo di occupazione illegittima; le somme così calcolate andranno poi incrementate per interessi e rivalutazione monetaria dovuti dalla data di proposizione del ricorso fino alla data di deposito della presente sentenza;»

NON IMPUGNABILE IL DECRETO DI OCCUPAZIONE PER MOTIVI ATTINENTI ALLA LOCALIZZAZIONE DELL'OPERA

TAR CALABRIA, SEZIONE REGGIO CALABRIA n.441 del 06/05/2015

Relatore: Angela Fontana - Presidente: Roberto Politi

PROCEDURA → ITER

Sintesi: Come si desume dal testo unico sugli espropri, il procedimento espropriativo si declina in tre fasi tra loro collegate da un rapporto di presupposizione logico-giuridica, rappresentate dall'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio, dalla dichiarazione di pubblica utilità, dalla adozione del decreto di esproprio.

PUBBLICA UTILITÀ → DICHIARAZIONE DI P.U. → CONTENUTO

Sintesi: Con la dichiarazione di pubblica utilità, l'amministrazione esprime la propria volontà di realizzare l'opera pubblica individuandola nelle sue specifiche caratteristiche anche riferibili alla precisa localizzazione (attraverso il piano particellare di esproprio). Tale provvedimento, cui la legge equipara anche l'approvazione del progetto definitivo di opera pubblica (cosiddetta dichiarazione "implicita"), contiene anche le previsioni relative ai beni di proprietà privata che saranno incisi dalla futura attività dell'Amministrazione ed in ordine ai quali sarà, successivamente, emanato il decreto di esproprio.

GIUDIZIO → IMPUGNAZIONE → DICHIARAZIONE DI P.U.

Sintesi: La dichiarazione di pubblica utilità è un provvedimento amministrativo immediatamente lesivo dal quale sorge per il proprietario destinatario dell'atto l'immediato interesse a proporre una tempestiva impugnativa.

OCCUPAZIONE → RAPPORTO CON L'ESPROPRIAZIONE

Sintesi: Il decreto di occupazione d'urgenza è emesso nell'ambito di una fase meramente eventuale del procedimento espropriativo, cui l'Amministrazione ricorre quando, data la necessità di procedere in tempi rapidi alla realizzazione dell'opera pubblica, non è possibile attendere l'adozione del decreto di esproprio.

OCCUPAZIONE → DECRETO MOTIVATO ART. 22 BIS DPR 327/2001 → CONDIZIONI → DICHIARAZIONE DI PUBBLICA UTILITÀ

Sintesi: L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con la decisione n. 6 del 1986, ha delineato i rapporti tra il provvedimento di dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dell'opera ed il decreto di occupazione d'urgenza, evidenziando il rapporto di consequenzialità tra i provvedimenti, i quali tuttavia conservano una autonomia procedimentale e funzionale. I principi da essa enunciati sono ancora attuali, pur se il testo unico sugli espropri - all'art. 22 bis - ha previsto che il decreto d'occupazione d'urgenza può essere emanato dopo che è stata disposta la dichiarazione di pubblica utilità in quanto tale (non occorrendo anche una formale previa dichiarazione d'indifferibilità ed urgenza).

OCCUPAZIONE → DECRETO MOTIVATO ART. 22 BIS DPR 327/2001 → CONDIZIONI → URGENZA

Sintesi: Il decreto di occupazione, successivo alla dichiarazione di pubblica utilità, non si basa su una nuova valutazione discrezionale dell'utilità dell'opera, ma si limita a rilevare la sussistenza del presupposto dell'urgenza, che giustifica l'impossessamento dei beni senza attendere l'emanazione del decreto di esproprio.

GIUDIZIO → IMPUGNAZIONE → DECRETO DI OCCUPAZIONE → SCELTE PROGETTUALI

Sintesi: Il decreto di occupazione d'urgenza è autonomamente impugnabile unicamente per i vizi propri: non possono essere invece dedotte avverso di esso le censure che si sarebbero potute proporre avverso le valutazioni discrezionali compiute in sede di dichiarazione di pubblica utilità, quale la censura diretta a sindacare la irragionevolezza di scelte discrezionali che hanno trovato la loro espressione nell'approvazione del progetto definitivo per la realizzazione dell'opera.

Estratto: «Al fine di sostenere la irragionevolezza delle scelte operate, la ricorrente, infatti, indica con precisione la diverse particelle che avrebbero consentito il raggiungimento della medesima utilità pubblica. In altre parole, con l'odierno gravame la ricorrente censura l'assoggettamento del bene di sua proprietà alla realizzazione dello scopo di interesse pubblico. 3.2. Tale censura, invero, risulta irrualmente proposta avverso il provvedimento con il quale è stata disposta l'occupazione d'urgenza ai sensi dell'art. 22 bis del d.P.R. 327/01. Come si desume dal testo unico sugli espropri, il procedimento espropriativo si declina in tre fasi tra loro collegate da un rapporto di presupposizione logico-giuridica, rappresentate dalla apposizione del vincolo preordinato all'esproprio, dalla dichiarazione di pubblica utilità, dalla adozione del decreto di esproprio. In particolare, con la dichiarazione di pubblica utilità, l'amministrazione esprime la propria volontà di realizzare l'opera pubblica individuandola nelle sue specifiche caratteristiche anche riferibili alla precisa localizzazione (attraverso il piano particellare di esproprio). Tale provvedimento, cui la legge equipara anche l'approvazione del progetto definitivo di opera pubblica (cosiddetta dichiarazione "implicita"), contiene anche le previsioni relative ai beni di proprietà privata che saranno incisi dalla futura attività della amministrazione ed in ordine ai quali sarà, successivamente, emanato il decreto di esproprio. La dichiarazione di pubblica utilità è, dunque, un provvedimento amministrativo immediatamente lesivo dal quale sorge per il proprietario destinatario dell'atto l'immediato interesse

a proporre una tempestiva impugnativa. Il decreto di occupazione d'urgenza, di contro, è emesso nell'ambito di una fase meramente eventuale del procedimento espropriativo, cui l'Amministrazione ricorre quando, data la necessità di procedere in tempi rapidi alla realizzazione dell'opera pubblica, non è possibile attendere l'adozione del decreto di esproprio. L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con la decisione n. 6 del 1986, ha delineato i rapporti tra il provvedimento di dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dell'opera ed il decreto di occupazione d'urgenza, evidenziando il rapporto di consequenzialità tra i provvedimenti i quali tuttavia conservano una autonomia procedimentale e funzionale. I principi da essa enunciati sono ancora attuali, pur se il testo unico sugli espropri - all'art. 22 bis - ha previsto che il decreto d'occupazione d'urgenza può essere emanato dopo che è stata disposta la dichiarazione di pubblica utilità in quanto tale (non occorrendo anche una formale previa dichiarazione di indifferibilità ed urgenza). Il decreto di occupazione, successivo alla dichiarazione di pubblica utilità, non si basa su una nuova valutazione discrezionale della utilità dell'opera, ma si limita a rilevare la sussistenza del presupposto dell'urgenza, che giustifica l'impossessamento dei beni senza attendere l'emanazione del decreto di esproprio. Il decreto di occupazione è autonomamente impugnabile unicamente per i vizi propri (ad esempio per la sua tardività rispetto al termine finale di efficacia della dichiarazione di pubblica utilità, mentre per gli aspetti riguardanti la sua motivazione vanno richiamati i principi enunciati da Cons. Stato, Sez. IV, n. 3697 del 2007 e n. 3355 del 2009): non possono essere invece dedotte avverso di esse le censure che si sarebbero potute proporre avverso le valutazioni discrezionali compiute in sede di dichiarazione di pubblica utilità.⁴ Nel caso all'esame del Collegio, l'impugnativa proposta dalla ricorrente è indirizzata a sindacare le scelte operate dalla amministrazione in sede di dichiarazione di pubblica utilità. Essa, infatti, tende a dimostrare la irragionevolezza di scelte discrezionali che hanno trovato la loro espressione nella approvazione del progetto definitivo per la realizzazione dell'opera e che risulta inoppugnato.»

TUTELA RISARCITORIA: IRRILEVANTE LA DISTINZIONE TRA OCCUPAZIONE ACQUISITIVA ED USURPATIVA

TAR CAMPANIA, SEZIONE II SALERNO n.972 del 12/05/2015
Relatore: Giovanni Sabato - Presidente: Francesco Riccio

GIUDIZIO → GIURISDIZIONE E COMPETENZA → OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA DI AREE PRIVATE DA PARTE DELLA PA → DICHIARAZIONE DI PU → ANNULLAMENTO GIUDIZIALE

Sintesi: Ai sensi dell'art. 133 lett. g), c.p.a., spettano alla cognizione del g.a. le domande di risarcimento del danno, in forma specifica o equivalente, sia nel caso in cui l'opera pubblica è stata realizzata nel periodo di vigenza del provvedimento di dichiarazione di pubblica utilità e del decreto di occupazione d'urgenza e conseguente spossessamento dell'area, sia nel caso in cui il provvedimento di dichiarazione di pubblica utilità sia stato annullato con sentenza passata in giudicato, cioè una delle ipotesi di occupazione usurpativa, attesa la compatibilità con l'art. 103 comma 1, Cost. delle norme che devolvono alla giurisdizione del giudice amministrativo la cognizione dei diritti soggettivi sui quali incide la Pubblica amministrazione come Autorità.

Estratto: «- la vicenda rientra nella sfera delle attribuzioni giurisdizionali del giudice amministrativo,

stante l'intervenuto annullamento dell'atto valevole quale dichiarazione di pubblica utilità ed urgenza; si afferma, infatti, in giurisprudenza (T.A.R. Basilicata, 17 novembre 2014 n. 787) che, ai sensi dell'art. 133 lett. g), c.p.a., spettano alla cognizione del giudice amministrativo le domande di risarcimento del danno, in forma specifica o equivalente, sia nel caso in cui l'opera pubblica è stata realizzata nel periodo di vigenza del provvedimento di dichiarazione di pubblica utilità e del decreto di occupazione d'urgenza e conseguente spossessamento dell'area, sia nel caso in cui il provvedimento di dichiarazione di pubblica utilità sia stato annullato con sentenza passata in giudicato, cioè una delle ipotesi di occupazione usurpativa, attesa la compatibilità con l'art. 103 comma 1, Cost. delle norme che devolvono alla giurisdizione del giudice amministrativo la cognizione dei diritti soggettivi sui quali incide la Pubblica amministrazione come Autorità; in tal senso si è espresso anche il Supremo Consesso di G.A. (Consiglio di Stato sez. IV, 12 marzo 2015, n. 1318), alla luce dell'insegnamento della Corte Costituzionale trasfuso nella nota sentenza n. 204/2004, secondo cui "Sono devolute alla giurisdizione amministrativa esclusiva le controversie nelle quali si faccia questione, anche ai fini complementari della tutela risarcitoria, di attività di occupazione e trasformazione di un bene conseguenti ad una dichiarazione di pubblica utilità, con essa congruenti e ad essa conseguenti, anche laddove il procedimento all'interno del quale siano state espletate non sia poi sfociato in un tempestivo atto traslativo ovvero sia stato caratterizzato dalla presenza di atti poi dichiarati illegittimi"; la Corte di Cassazione, in sede regolatrice, si è espressa nel medesimo senso, affermando che "Allorché la controversia abbia per oggetto accordi o comportamenti riconducibili, anche mediamente, all'esercizio di un pubblico potere delle pubbliche amministrazioni in materia di espropriazione per pubblica utilità, la stessa rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, quali che siano i diritti - reali o personali - fatti valere nei confronti dell'amministrazione espropriante, nonché la natura - restitutoria o risarcitoria - della pretesa avanzata nei confronti di quest'ultima" (cfr. Cassazione civile, sez. un., 05 aprile 2013, n. 8349);»

PATOLOGIA → ACQUISIZIONE SANANTE → ART. 42 BIS DPR 327/2001 → ADOZIONE,
DISCREZIONALITÀ → RESPONSABILITÀ IN CASO DI MANCATA ADOZIONE

Sintesi: In ipotesi di occupazione "sine titulo" stante l'inerzia della p.a. ad emanare provvedimento acquisitivo, la natura d'illecito permanente della disponibilità del bene senza che ciò sia sostenuto da un idoneo titolo, integra gli estremi della sussistenza dell'elemento soggettivo della colpa intesa come consapevolezza da parte di un organo competente di violazione della norma comportamentale di buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 cost., dandosi così luogo a una fattispecie di responsabilità che fa insorgere in capo all'amministrazione un'obbligazione risarcitoria.

PATOLOGIA → OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA → OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E
USURPATIVA → DISTINZIONE

Sintesi: A seguito dell'annullamento degli atti della procedura, l'occupazione e la trasformazione del fondo si sostanziano in un'attività illecita, insuscettibile di produrre effetti acquisitivi della proprietà e viceversa fonte dell'obbligo per la pubblica amministrazione di risarcire il proprietario interessato per il danno sofferto. Non assume concreto rilievo, in chiave di tutela del proprietario danneggiato, la tradizionale distinzione tra occupazione espropriativa e usurpativa, essendo il comportamento dell'amministrazione qualificabile, in entrambi i casi, come un illecito civile.

Estratto: «Parte ricorrente lamenta, all'esito del giudizio definito con la citata sentenza, che la resistente non ha provveduto a rinnovare il procedimento ablatorio nel rispetto del principio del contraddittorio, come statuito dal Collegio, ovvero "ricorrendone i presupposti della utilizzazione de facto per scopi pur sempre di pubblico interesse anche in assenza di valido ed efficace provvedimento dichiarativo della pubblica utilità, e subordinatamente alla valutazione degli interessi in conflitto - di adottare atto di acquisizione coattiva ex art. 43 T.U. n. 327/2001 e succ. mod., applicabile ratione

temporis". Tale inerzia, nonostante la chiara statuizione giudiziale nel senso della riconduzione della vicenda al principio del contraddittorio per l'applicazione delle doverose garanzie partecipative, con conseguente rimozione del provvedimento dichiarativo della pubblica utilità dell'opera, integra, a parere del Collegio, il necessario profilo della colpa al fine di configurare la pretesa responsabilità dell'Ente secondo il paradigma dell'art. 2043 c.c.. Si afferma, infatti, dal Supremo Consesso di G.A. che "L'illegittimità dell'avvenuta occupazione "sine titulo" e la natura di illecito permanente della disponibilità del bene da parte dell'amministrazione pubblica senza che ciò sia sostenuto da un idoneo titolo integra gli estremi della sussistenza dell'elemento soggettivo della colpa intesa come consapevolezza da parte di un organo competente di violazione della norma comportamentale di buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 cost., dandosi così luogo a una fattispecie di responsabilità che fa insorgere in capo all'amministrazione un'obbligazione risarcitoria" (Consiglio di Stato, sez. IV, 03 ottobre 2012, n. 5189). L'occupazione e la trasformazione dei terreni in oggetto sono da considerare, allo stato attuale, sine titulo, giacché gli atti della procedura ablatoria sono stati annullati da questa Sezione con sentenza n. 2439/2004 del 26/11/2004 (cui si è fatto riferimento in narrativa), per cui l'occupazione e la trasformazione del fondo si sostanziano ormai in un'attività illecita, insuscettibile di produrre effetti acquisitivi della proprietà e viceversa fonte dell'obbligo per la pubblica amministrazione di risarcire il proprietario interessato per il danno sofferto. Sul punto si fa integrale riferimento alla condivisibile evoluzione giurisprudenziale - che ha preso le mosse dalle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo prima e dalle sentenze della Corte costituzionale n. 348 e n. 349 del 2007 poi - secondo cui non assume concreto rilievo, in chiave di tutela del proprietario danneggiato, neanche la tradizionale distinzione tra occupazione espropriativa e usurpativa, essendo il comportamento dell'amministrazione qualificabile, in entrambi i casi, come un illecito civile (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 2 novembre 2011, n. 5844).»

PATOLOGIA → RISARCIMENTO DEL DANNO → ASSERVIMENTO ABUSIVO → ELETTRDOTTO

Sintesi: In tema di determinazione del danno da illegittima occupazione di un fondo da parte dell'Enel per la costruzione di un elettrodotto - con conseguente imposizione di una servitù "sine titulo" - non può essere, "ipso facto", computata una diminuzione di valore dell'intero fondo, occorrendo, per converso, accertare, nel caso concreto, se ed in quali limiti tale perdita di valore si sia in concreto realizzata, prendendo in considerazione il fondo nella sua complessiva consistenza economica onde compiere una concreta indagine circa l'effettiva incidenza del vincolo allo stesso derivante per l'imposizione della servitù.

Estratto: «In rapporto al danno da risarcire, è del tutto pacifico che la determinazione del quantum dovuto al privato, in conseguenza dell'estinzione del diritto di proprietà, va collegata al valore effettivo del bene, inteso come valore di mercato del bene stesso, in ragione delle sue caratteristiche intrinseche e della sua possibile destinazione (in particolare, in ragione della sua eventuale potenzialità edificatoria, da ultimo, Consiglio di Stato, sez. IV, 9 gennaio 2013 n. 76 che si richiama a Cassazione civ., sez. un., 8 luglio 1985 n. 4091). Ai fini della precisa quantificazione del danno valgono le risultanze peritali acquisite agli atti del giudizio a mezzo della disposta CTU. Occorre infatti rilevare che il consulente tecnico nominato dal Collegio, Ing. Domenico Satriano, ha depositato agli atti del giudizio, nel rispetto sia del termine imposto - così come prorogato dal Collegio con ordinanza n. 205 del 23/01/2015 - sia del contraddittorio con le parti, dettagliata e documentata relazione tecnica, concludendo nel senso che il deprezzamento del fondo agricolo della ricorrente per l'attraversamento dell'elettrodotto è pari ad € 3.617,76 all'attualità, mentre è pari ad € 4.145,35 al 2004, epoca cui risale il deposito della ridetta sentenza n. 2439/2004 del 26/11/2004.

Afferma infatti il Supremo Consesso che "In tema di determinazione del danno da illegittima occupazione di un fondo da parte dell'Enel per la costruzione di un elettrodotto - con conseguente imposizione di una servitù "sine titulo" - non può essere, "ipso facto", computata una diminuzione di

valore dell'intero fondo, occorrendo, per converso, accertare, nel caso concreto, se ed in quali limiti tale perdita di valore si sia in concreto realizzata, prendendo in considerazione il fondo nella sua complessiva consistenza economica onde compiere una concreta indagine circa l'effettiva incidenza del vincolo allo stesso derivante per l'imposizione della servitù." (Cassazione civile, sez. I, 10 gennaio 2003, n. 141).»

IRPEF: LEGITTIMA, IN MANCANZA DI DIVERSA OPZIONE, L'APPLICAZIONE DELLA RITENUTA SULL'INTERA SOMMA PERCEPITA

**CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE V TRIBUTARIA n.9705 del
13/05/2015**

Relatore: Mario Cigna - Presidente: Camilla Di Iasi

**INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE E DI OCCUPAZIONE → IMPOSTE → IRPEF →
TRASFERIMENTI ANTE 1989**

Sintesi: In tema di imposte sui redditi, ai sensi della L. n. 413 del 1991, art. 11, ogni pagamento che realizzi una plusvalenza in dipendenza di procedimenti espropriativi e sia conseguito dopo l'entrata in vigore della norma citata è assoggettato a tassazione, ancorchè il decreto di esproprio sia intervenuto in epoca anteriore al 1 gennaio 1989.

Sintesi: La disciplina transitoria di cui al cit. art. 11, comma 9 - che consente, con una parziale retroattività, la tassazione di plusvalenze percepite prima dell'entrata in vigore della legge, condizionandola, però, al fatto che nel triennio successivo al 31 dicembre 1988 siano intervenuti sia il titolo, fonte della plusvalenza, sia la percezione della somma - non si riferisce anche alle riscossioni di plusvalenze successive all'entrata in vigore della legge, le quali sono assoggettabili ad imposizione ai sensi del comma 1, lett. f) e comma 5 della medesima disposizione, indipendentemente dalla data degli atti ablativi che ne hanno determinato la percezione.

Estratto: «Costituisce ormai principio consolidato di questa Corte, cui il Collegio intende dare continuità, che "in tema di imposte sui redditi, ai sensi della L. n. 413 del 1991, art. 11, ogni pagamento che realizzi una plusvalenza in dipendenza di procedimenti espropriativi e sia conseguito dopo l'entrata in vigore della norma citata è assoggettato a tassazione, ancorchè il decreto di esproprio sia intervenuto in epoca anteriore al 1 gennaio 1989, in quanto la disciplina transitoria di cui al cit. art. 11, comma 9 - che consente, con una parziale retroattività, la tassazione di plusvalenze percepite prima dell'entrata in vigore della legge, condizionandola, però, al fatto che nel triennio successivo al 31 dicembre 1988 siano intervenuti sia il titolo, fonte della plusvalenza, sia la percezione della somma - non si riferisce anche alle riscossioni di plusvalenze successive all'entrata in vigore della legge, le quali sono assoggettabili ad imposizione ai sensi del comma 1, lett. f) e comma 5 della medesima disposizione, indipendentemente dalla data degli atti ablativi che ne hanno determinato la percezione" (Cass. 10811/2010); conf. Cass. 24161/2011 e, per il passato, tra le tante, Cass. 2593/2008 e Cass. 2490/2005; di recente anche Cass. 12144/2014). Correttamente, pertanto, alla stregua dei predetti principi, la CTR ha ribadito la legittimità della ritenuta in questione, atteso che,

prescindendo appunto dalla data di conclusione dei procedimenti ablativi (anni 1973-1980), l'indennità di esproprio è stata corrisposta nel 1996, quindi successivamente all'entrata in vigore della L. n. 413 del 1991.»

INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE E DI OCCUPAZIONE → IMPOSTE → IRPEF → PLUSVALENZA

Sintesi: Ai sensi dell'art. 11 comma 7 L. n. 413/1991 non vi è dubbio che il contribuente possa scegliere tra la ritenuta "secca" del 20%, operata (in mancanza di espressa precisazione), sull'intera somma erogata, e la tassazione ordinaria, che determina l'ammontare dell'imposta dovuta tenendo conto invece della sola plusvalenza, unitamente alle altre componenti reddituali. Peraltro è stata ritenuta manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., del detto art. 11, comma 7 nella parte in cui prevede che la ritenuta del 20 per cento si applichi sull'intera somma percepita e non sulla sola plusvalenza (v., sul punto, anche Corte Cost. ord. n. 395 del 2002).

Estratto: «La L. n. 413 del 1991, art. 11, comma 7 della dispone, invero, che "gli enti eroganti, all'atto della corresponsione delle somme di cui ai commi 5 e 6, comprese le somme per occupazione temporanea, risarcimento danni da occupazione acquisitiva, rivalutazione ed interessi, devono operare una ritenuta a titolo di imposta nella misura del 20 per cento. E' facoltà del contribuente optare, in sede di dichiarazione annuale dei redditi, per la tassazione ordinaria, nel qual caso la ritenuta si considera effettuata a titolo di acconto". Ai sensi, pertanto, del tenore letterale di detta disposizione, non vi è dubbio che il contribuente possa scegliere tra la ritenuta "secca" del 20%, operata (in mancanza di espressa precisazione) sulla intera somma erogata, e la tassazione ordinaria, che determina l'ammontare dell'imposta dovuta tenendo conto invece della sola plusvalenza, unitamente alle altre componenti reddituali (in senso conforme, anche Cass. 2490/2005, che ritiene anche manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., del detto art. 11, comma 7 nella parte in cui prevede che la ritenuta del 20 per cento si applichi sull'intera somma percepita e non sulla sola plusvalenza (v., sul punto, anche Corte Cost. ord. n. 395 del 2002).»

EDIFICABILITÀ LEGALE: PREVALE ANCHE DOPO LA SENTENZA C.C. 181/2011

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.9775 del 13/05/2015
Relatore: Pietro Campanile - Presidente: Salvatore Salvago

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ → EDIFICABILITÀ → BIPARTIZIONE → POSSIBILITÀ EFFETTIVE DI EDIFICAZIONE → NON AUTOSUFFICIENZA

Sintesi: Il criterio fondato sulla c.d. edificabilità di fatto, ad eccezione di talune particolari ipotesi, non può costituire il fondamento per la ricognizione giuridica del terreno espropriato.

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ → EDIFICABILITÀ → BIPARTIZIONE → POSSIBILITÀ EFFETTIVE DI EDIFICAZIONE → COMPLEMENTARI ED INTEGRATIVE O

SUPPLETIVE

Sintesi: Nel sistema di disciplina della stima dell'indennizzo espropriativo introdotto dalla L. n. 359 del 1992, art. 5 bis, caratterizzato dalla rigida dicotomia, che non lascia spazi per un *tertium genus*, tra "aree edificabili" ed "aree agricole" o "non classificabili come edificabili" - un'area va ritenuta edificabile quando, e per il solo fatto che, come tale, essa risulti classificata al momento dell'apposizione del vincolo espropriativo dagli strumenti urbanistici, secondo un criterio di prevalenza o autosufficienza dell'edificabilità legale; la cosiddetta edificabilità "di fatto" rileva esclusivamente in via suppletiva - in carenza di strumenti urbanistici - ovvero, in via complementare (ed integrativa), agli effetti della determinazione del concreto valore di mercato dell'area espropriata, incidente sul calcolo dell'indennizzo.

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

Sintesi: Pur in presenza di nuovi elementi di valutazione offerti dallo *ius superveniens* ad opera della nota decisione della Corte costituzionale in data 11 giugno 2011, n. 181, non può omettersi di ribadire la primazia dell'edificabilità legale, con la necessità di riscontro dell'attitudine allo sfruttamento edilizio alla stregua della disciplina urbanistica.

Estratto: «4 - Tanto premesso, appare del tutto evidente, dal tenore della motivazione della decisione impugnata, come sopra richiamata, che la corte di appello, fondando la propria valutazione sul "contesto territoriale già urbanizzato", abbia nella sostanza applicato il criterio fondato sulla c.d. edificabilità di fatto, che, ad eccezione di talune particolari ipotesi, non riscontrabili nella fattispecie in esame, non può costituire il fondamento per la ricognizione giuridica del terreno espropriato (Cass., 22 agosto 2011, n. 17442; Cass., 12 luglio 1999, n. 5806). E' stato invero affermato che nel sistema di disciplina della stima dell'indennizzo espropriativo introdotto dalla L. n. 359 del 1992, art. 5 bis, caratterizzato dalla rigida dicotomia, che non lascia spazi per un *tertium genus*, tra "aree edificabili" (indennizzabili in percentuale del loro valore venale) ed "aree agricole" o "non classificabili come edificabili" - un'area va ritenuta edificabile quando, e per il solo fatto che, come tale, essa risulti classificata al momento dell'apposizione del vincolo espropriativo dagli strumenti urbanistici, secondo un criterio di prevalenza o autosufficienza della edificabilità legale; la cosiddetta edificabilità "di fatto" rileva esclusivamente in via suppletiva - in carenza di strumenti urbanistici - ovvero, in via complementare (ed integrativa), agli effetti della determinazione del concreto valore di mercato dell'area espropriata, incidente sul calcolo dell'indennizzo (Cass., Sez. Un. 23 aprile 2001, n. 172). Pur in presenza di nuovi elementi di valutazione offerti dallo *ius superveniens* costituito dall'abrogazione, ad opera della nota decisione della Corte costituzionale in data 11 giugno 2011, n. 181 (cfr. Cass., 21 marzo 2014, n. 6743), che assumeranno rilievo in sede di rinvio, non può omettersi di ribadire la primazia dell'edificabilità legale, con la necessità di riscontro dell'attitudine allo sfruttamento edilizio alla stregua della disciplina urbanistica (cfr. la recente Cass., 27 marzo 2014, n. 7251). Nella sentenza impugnata tale indagine risulta completamente elusa, sebbene, come si legge nel ricorso, da una prima consulenza tecnica d'ufficio, espletata dall'arch. A., emergesse che in base alle previsioni del P.R.G. l'area in questione ricadeva in zona N (verde pubblico) e parte in sede stradale con servitù relative all'acquedotto che attraversa il terreno.»

AREE PIP: NELLA DETERMINAZIONE DELL'INDENNITÀ NON PUÒ PRESCINDERSI DAGLI INDICI DI PIANO

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.9776 del 13/05/2015
Relatore: Pietro Campanile - Presidente: Salvatore Salvago

SOGGETTI → SOGGETTI ATTIVI → DELEGA → LEGITTIMAZIONE PASSIVA → AZIONE INDENNITARIA

Sintesi: La qualità di cessionario dei terreni espropriati non comporta l'acquisto della qualità di parte nel procedimento espropriativo, e quindi non determina alcuna legittimazione passiva nel giudizio avente ad oggetto l'indennità di espropriazione, in quanto parte del rapporto espropriativo ed obbligato al pagamento dell'indennità nei confronti del proprietario espropriato e, come tale, legittimato passivo nel giudizio di opposizione alla stima promosso dall'espropriato è il soggetto espropriante a cui favore è pronunciato il decreto di espropriazione.

Estratto: «3.3 - Deve poi rilevarsi che, al di là del rapporto di garanzia impropria derivante dall'assunzione degli oneri relativi alle spese derivanti dall'espropriazione dei terreni da parte dell'ente territoriale, che non giustifica l'impugnazione delle statuizioni ad esso sfavorevoli (cfr. Cass., 16 dicembre 1992, n. 13265, proprio in tema di opposizione alla stima; Cass., Sez. un., 24 luglio 1981, n. 4779), la qualità di cessionario dei terreni espropriati non comporta l'acquisto della qualità di parte nel procedimento espropriativo, e quindi non determina alcuna legittimazione passiva nel giudizio avente ad oggetto l'indennità di espropriazione, in quanto parte del rapporto espropriativo ed obbligato al pagamento dell'indennità nei confronti del proprietario espropriato e, come tale, legittimato passivo nel giudizio di opposizione alla stima promosso dall'espropriato è il soggetto espropriante a cui favore è pronunciato il decreto di espropriazione (Cass., 19 luglio 2012, n. 12541).»

INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE E DI OCCUPAZIONE → IMPOSTE → VERIFICA ICI → LEGITTIMITÀ

Sintesi: La questione della commisurazione dell'indennità di espropriazione al valore dichiarato ai fini dell'ICI fondata sul D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 16, risulta superata dall'intervenuta pronuncia della Corte costituzionale n. 338 del 2001, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità delle norme in forza delle quali l'indennità di espropriazione doveva subire una riduzione in relazione ai valori denunciati ai sensi del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504.

Estratto: «4 - I primi tre motivi del ricorso proposto dal Comune, nonché il sesto, possono essere esaminati congiuntamente, in quanto inerenti, sotto diversi profili, alla questione della commisurazione dell'indennità al valore dichiarato ai fini dell'ICI. Invero tale problematica, fondata sul D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 16, risulta superata dall'intervenuta pronuncia della Corte costituzionale n. 338 del 2001, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità delle norme in forza delle quali l'indennità di espropriazione doveva subire una riduzione in relazione ai valori denunciati ai sensi del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, in quanto lesive dei principi di tutela del diritto di proprietà, garantito dall'art. 42 Cost., comma 3 e dall'art. 1 del primo protocollo addizionale della CEDU, in virtù dei quali l'indennità di espropriazione non può ignorare "ogni dato valutativo inerente ai requisiti specifici del bene", nè può eludere un "ragionevole legame" con il valore di mercato.»

GIUDIZIO → DETERMINAZIONE GIUDIZIALE DELL'INDENNITÀ → POTERI DEL GIUDICE → RILEVABILITÀ D'UFFICIO, CRITERI INDENNITARI

Sintesi: Nei giudizi per la determinazione dell'indennità di esproprio il giudice ha il potere-dovere di individuare il criterio legale applicabile alla procedura ablatoria sulla base delle caratteristiche del fondo espropriato, senza essere vincolato dalle prospettazioni delle parti, nè alla quantificazione della somma contenuta nell'atto di citazione, dovendo questa essere liquidata in riferimento a detti criteri, con conseguente accoglimento o rigetto della domanda a seconda che venga accertata come dovuta un'indennità maggiore o minore di quella censurata.

Sintesi: Nei giudizi per la determinazione dell'indennità di esproprio il giudice, per altro non vincolato dalle indicazioni delle parti, non può prescindere dallo *ius superveniens* introdotto dalla nota pronuncia n. 348 del 2007 del giudice delle leggi, applicando una norma abrogata in quanto affetta da illegittimità costituzionale.

Estratto: «5 - Con il quarto motivo l'ente territoriale, denunciando violazione dell'art. 183 c.p.c. e della L. n. 359 del 1992, art. 5 bis, sostiene che la richiesta di determinare l'indennità di espropriazione in base al valore venale dei terreni, in quanto avanzata per la prima volta in sede di precisazione delle conclusioni, avrebbe dovuto essere considerata inammissibile, in quanto tardivamente proposta. 5.1 - La censura è infondata sotto vari profili. Deve in primo luogo richiamarsi il principio secondo cui nei giudizi per la determinazione dell'indennità di esproprio il giudice ha il potere- dovere di individuare il criterio legale applicabile alla procedura ablatoria sulla base delle caratteristiche del fondo espropriato, senza essere vincolato dalle prospettazioni delle parti, nè alla quantificazione della somma contenuta nell'atto di citazione, dovendo questa essere liquidata in riferimento a detti criteri, con conseguente accoglimento o rigetto della domanda a seconda che venga accertata come dovuta un'indennità maggiore o minore di quella censurata (Cass., 1 agosto 2013, n. 18435; Cass., 5 febbraio 2009, n. 2787). Deve poi rilevarsi che non si comprende come la Corte di appello, per altro non vincolata, come sopra precisato, dalle indicazioni delle parti, potesse prescindere dallo *ius superveniens* introdotto dalla nota pronuncia n. 348 del 2007 del giudice delle leggi, applicando, secondo la tesi sostenuta nel motivo in esame, una norma abrogata in quanto affetta da illegittimità costituzionale.»

INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE E DI OCCUPAZIONE → INDENNITÀ DI ESPROPRIO → AREE EDIFICABILI → ART. 5 BIS → COSTITUZIONALITÀ → AMBITO TEMPORALE DELLA INCOSTITUZIONALITÀ

Sintesi: A seguito della declaratoria d'illegittimità costituzionale del criterio di indennizzo di cui al D.L. 11 luglio 1992, n. 333, art. 5-bis, convertito, con modifiche, nella L. 8 agosto 1992, n. 359 ed al D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, art. 37, commi 1 e 2, da parte della sentenza n. 348 del 2007 della Corte costituzionale, lo "*jus superveniens*" costituito dalla L. 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, comma 89, lett. a), si applica retroattivamente per i soli procedimenti espropriativi in corso, e non anche per i giudizi in corso.

INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE E DI OCCUPAZIONE → INDENNITÀ DI ESPROPRIO → AREE EDIFICABILI → INTERVENTI DI RIFORMA ECONOMICO-SOCIALE → PREVISIONE NORMATIVA

Sintesi: Affinché sussista il presupposto dell'intervento di riforma economico-sociale, che giustifica la riduzione del 25 per cento del valore venale del bene ai fini della determinazione dell'indennità, esso deve riguardare l'intera collettività o parti di essa geograficamente o socialmente predeterminate ed essere, quindi, attuato in forza di una previsione normativa che in tal senso lo definisca.

Estratto: «Secondo il costante orientamento di questa Corte, a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale del criterio di indennizzo di cui al D.L. 11 luglio 1992, n. 333, art. 5-bis,

convertito, con modifiche, nella L. 8 agosto 1992, n. 359 ed al D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, art. 37, commi 1 e 2, da parte della sentenza n. 348 del 2007 della Corte costituzionale, lo "jus superveniens" costituito dalla L. 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, comma 89, lett. a), si applica retroattivamente per i soli procedimenti espropriativi in corso, e non anche per i giudizi in corso (Cass., Sez. un., 28 febbraio 2008, n. 5265). 7.2 - A prescindere da tale rilievo di diritto intertemporale, va in ogni caso ribadito che, affinché sussista il presupposto dell'intervento di riforma economico-sociale, che giustifica la riduzione del 25 per cento del valore venale del bene ai fini della determinazione dell'indennità, esso deve riguardare l'intera collettività o parti di essa geograficamente o socialmente predeterminate ed essere, quindi, attuato in forza di una previsione normativa che in tal senso lo definisca (Cass., 23 febbraio 2012, n. 2774, in tema di edilizia convenzionata, Cass., 28 maggio 2013, n. 13252 e Cass., 5 dicembre 2012, n. 27327, in relazione alla realizzazione di P.I.P.).»

INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE E DI OCCUPAZIONE → INDENNITÀ DI ESPROPRIO → CRITERI ESTIMATIVI → CRITERIO ANALITICO-RICOSTRUTTIVO

Sintesi: Com'è noto la determinazione del valore di un terreno mediante il c.d. metodo analitico ricostruttivo, si fonda sulle concrete possibilità di realizzare, attraverso la realizzazione dei volumi consentiti, determinate costruzioni.

INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE E DI OCCUPAZIONE → INDENNITÀ DI ESPROPRIO → CRITERI ESTIMATIVI → PIP

Sintesi: Nella determinazione del valore delle aree comprese nel P.I.P. eseguita mediante applicazione del metodo analitico - ricostruttivo, il relativo calcolo che si fonda sulla natura edificabile impressa ai terreni dalla variante che approva il piano, non può prescindere, nell'ambito di una valutazione - indipendentemente dalle specifiche destinazioni - complessiva della potenzialità edificatoria dell'intera area, corrispondente ad evidenti esigenze di omogeneizzazione, dalle limitazioni di natura urbanistica imposte dallo stesso piano e dalla normativa di riferimento.

Sintesi: Le aree comprese nell'ambito di un piano per gli insediamenti produttivi (PIP), assumono carattere edificatorio e subiscono la conformazione propria del piano stesso, onde, nella determinazione del loro valore (nella fattispecie eseguita mediante applicazione del metodo analitico - ricostruttivo), come non si può tenere conto, ai fini della liquidazione dell'indennità di espropriazione, dell'incidenza negativa esercitata sul valore dell'area dal vincolo specifico di destinazione preordinato all'esproprio, così sono invece suscettibili di considerazione i vincoli di conformazione stabiliti, indipendentemente dall'espropriazione, in virtù della preesistente destinazione urbanistica legale e deve, perciò, in particolare, essere fatto riferimento agli "standards" del piano anzidetto, come, ad esempio, agli indici di fabbricabilità previsti da quest'ultimo.

Sintesi: Nella determinazione del valore delle aree comprese nel P.I.P. appare di intuitiva evidenza che, ove si prescinda da spazi non edificabili in quanto, poichè, ad esempio, riservati a parcheggio, interessati da vincoli, può verificarsi un'indebita dilatazione dei volumi realizzabili, con il risultato di falsare la valutazione derivante dall'applicazione del metodo analitico ricostruttivo, con ovvie ricadute negative sulla determinazione della giusta indennità.

Estratto: «8 - Il nono motivo, con il quale si sostiene che, in violazione della L. n. 2359 del 1865, art. 39, del D.M. n. 1444 del 1968, art. 5, della L. n. 1150 del 1942, art. 41 sexies, della L.R. Toscana n. 28 del 1999, sarebbero stati trascurati i vincoli derivanti da dette norme ai fini dello sfruttamento della capacità edificatoria del piano per gli investimenti produttivi, è fondato. Com'è noto, la determinazione del valore di un terreno mediante il c.d. metodo analitico ricostruttivo si fonda sulle concrete possibilità di realizzare, attraverso la realizzazione dei volumi consentiti, determinate

costruzioni. Il relativo calcolo, che si fonda sulla natura edificabile impressa ai terreni dalla variante che approva il piano (c.d. P.I.P., ma analoghe considerazioni valgono, mutatis mutandis, anche per il c.d. PEEP), non può prescindere, nell'ambito di una valutazione - indipendentemente dalle specifiche destinazioni - complessiva della potenzialità edificatoria dell'intera area, corrispondente ad evidenti esigenze di omogeneizzazione (Cass., 3 giugno 2004, n. 10555; Cass., 6 settembre 2006, n. 19128), dalle limitazioni di natura urbanistica imposte dallo stesso piano e dalla normativa di riferimento. L'affermazione della sentenza impugnata, a fronte delle specifiche deduzioni del Comune relative agli standards previsti per l'attuazione del piano, secondo cui "il valore venale si commisura alle potenzialità di un terreno e non alle future costruzioni, delle quali non è possibile stabilire in anticipo le volumetrie", si colloca su un versante antitetico alle previsioni normative e all'orientamento di questa Corte. Sotto tale profilo vale bene ribadire che le aree comprese dal piano regolatore generale nell'ambito di un piano per gli insediamenti produttivi (PIP) assumono carattere edificatorio e subiscono la conformazione propria del piano stesso, onde, nella determinazione del loro valore (nella fattispecie eseguita mediante applicazione del metodo analitico - ricostruttivo), come non si può tenere conto, ai fini della liquidazione dell'indennità di espropriazione, dell'incidenza negativa esercitata sul valore dell'area dal vincolo specifico di destinazione preordinato all'esproprio, così sono invece suscettibili di considerazione i vincoli di conformazione appunto stabiliti, indipendentemente dall'espropriazione, in virtù della preesistente destinazione urbanistica legale e deve, perciò, in particolare, essere fatto riferimento agli "standards" del piano anzidetto, come, ad esempio, agli indici di fabbricabilità previsti da quest'ultimo (Cass., 24 marzo 2004, n. 5874; Cass, Sez. un., 21 marzo 2001, n. 125). Del resto, appare di intuitiva evidenza che, ove si prescinda, come nella specie, da spazi non edificabili in quanto, poichè, ad esempio, riservati a parcheggio, interessati da vincoli, può verificarsi un'indebita dilatazione dei volumi realizzabili, con il risultato di falsare la valutazione derivante dall'applicazione del metodo analitico ricostruttivo, con ovvie ricadute negative sulla determinazione della giusta indennità.»

INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE E DI OCCUPAZIONE → INDENNITÀ DI ESPROPRIO → CRITERI ESTIMATIVI → CRITERIO ANALITICO-RICOSTRUTTIVO

Sintesi: Quando si procede alla stima in base al metodo analitico ricostruttivo, occorre considerare il costo complessivo degli oneri di urbanizzazione.

Estratto: «In proposito deve rilevarsi che il ricorrente, nel rispetto del principio di autosufficienza del ricorso, ha trascritto le critiche svolte all'operato del consulente tecnico d'ufficio, nella parte in cui riconosceva, ai fini della detrazione dei costi di urbanizzazione, soltanto quelli risultanti dall'esame delle documentazione della società Pianvallico, che li aveva sostenuti. Tale valutazione non si sottrae alle critiche mosse dal ricorrente, dovendosi applicare il principio secondo cui, quando si procede alla stima in base al metodo analitico ricostruttivo, occorre considerare il costo complessivo degli oneri di urbanizzazione. Di recente questa Corte ha affermato che "ai fini della determinazione del valore venale di un immobile, gli oneri di urbanizzazione sono stabiliti dalla normativa urbanistica, e la loro incidenza sul prezzo degli immobili in regime di libero mercato non necessita di dimostrazione, dovendo il giudice di merito tenerne conto anche di ufficio" (Cass., 4 luglio 2013, n. 16750).»

EDIFICABILE L'AREA INSERITA NEL PEEP

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.9777 del 13/05/2015
Relatore: Pietro Campanile - Presidente: Salvatore Salvago

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ → EDIFICABILITÀ → PIANI E STRUMENTI URBANISTICI → PIP

Sintesi: Il semplice inserimento di un terreno in zona PEEP ne determina la natura edificatoria.

Estratto: «4 - Con il secondo motivo, denunciandosi violazione e falsa applicazione della L. n. 359 del 1992, art. 5 bis, si sostiene che erroneamente la Corte di appello avrebbe affermato la natura edificabile dei suoli espropriati, senza considerare che al momento dell'apposizione del vincolo (costituito dal PEEP) gli stessi avevano destinazione agricola.4.1 - La censura è infondata, in quanto contrastante con il costante orientamento di questa Corte secondo cui il semplice inserimento di un terreno in zona PEEP ne determina la natura edificatoria (Cass., 17 gennaio 2007, n. 1043; Cass., 3 giugno 2004, n. 10555; cass., 7 dicembre 2001, n. 11621).»

INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE E DI OCCUPAZIONE → INDENNITÀ DI ESPROPRIO → AREE EDIFICABILI → ART. 5 BIS → COSTITUZIONALITÀ → AMBITO TEMPORALE DELLA INCOSTITUZIONALITÀ

Sintesi: Per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 348 del 2007, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della L. n. 359 del 1992, art. 5 bis, non può prescindersi, qualora non sia formato il giudicato in merito alle concrete modalità di determinazione delle indennità, da detta pronuncia, attesa l'efficacia della stessa nei giudizi in cui sia ancora in discussione la determinazione dell'indennità di espropriazione, la quale non potrebbe certamente essere regolata da norme dichiarate incostituzionali.

INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE E DI OCCUPAZIONE → INDENNITÀ DI ESPROPRIO → AREE EDIFICABILI → ART. 5 BIS → COSTITUZIONALITÀ → REGIME TRANSITORIO

Sintesi: A seguito della sentenza della Corte Cost. n. 348/2007 torna nuovamente applicabile, per la determinazione dell'indennizzo, il criterio generale del valore di mercato del bene, già previsto dalla L. 25 giugno 1865, n. 2359, art. 39, che costituisce l'unico ancora rinvenibile nell'ordinamento, non essendo stato abrogato dal D.P.R. n. 327 del 2001, art. 58, in quanto detta norma fa espressamente salvo quanto previsto dall'art. 57, comma 1 (oltre che dall'art. 57 bis) il quale esclude l'applicazione del T.U. relativamente ai progetti per i quali, alla data di entrate in vigore dello stesso decreto sia intervenuta la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dell'opera, ribadendo che continuano ad applicarsi tutte le normative vigenti a tale data, fra cui, pertanto, quella contenuta nella Legge Generale n. 2359 del 1865, art. 39.

Estratto: «6 - La seconda censura, con la quale si deduce l'inadeguatezza, in base ai principi affermati dalla Cedu, dei criteri dettati dalla L. n. 359 del 1992, art. 5 bis, è fondata, alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 348 del 2007, nel frattempo intervenuta, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della L. n. 359 del 1992, art. 5 bis. Ritiene infatti la Corte che non possa prescindersi - non essendosi formato il giudicato in merito alle concrete modalità di determinazione delle indennità da detta pronuncia, attesa l'efficacia della stessa nei giudizi, come quello in esame, in cui sia ancora in discussione la determinazione dell'indennità di espropriazione, la quale non potrebbe certamente essere regolata da norme dichiarate incostituzionali. Torna quindi nuovamente applicabile, per la determinazione dell'indennizzo, il criterio generale del valore di mercato del bene, già previsto

dalla L. 25 giugno 1865, n. 2359, art. 39, che costituisce l'unico ancora rinvenibile nell'ordinamento, non essendo stato abrogato dal T.U. approvato con D.P.R. n. 327 del 2001, art. 58, in quanto detta norma fa espressamente salvo "quanto previsto dall'art. 57, comma 11 (oltre che dall'art. 57 bis) il quale esclude l'applicazione del T.U. relativamente ai progetti per i quali, come è accaduto nel caso in esame, "alla data di entrate in vigore dello stesso decreto sia intervenuta la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dell'opera, ribadendo che continuano ad applicarsi tutte le normative vigenti a tale data, fra cui, pertanto, quella contenuta nella Legge Generale n. 2359 del 1865, art. 39.L' indennità di espropriazione, pertanto, deve calcolarsi con riferimento al valore pieno dell' area ceduta, secondo la previsione della L. n. 2359 del 1865, ai sensi del richiamato art. 39.»

VALORE TERRENI E FABBRICATI: NON SI PUÒ PRESCINDERE DALLA DESTINAZIONE DI ZONA

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.9778 del 13/05/2015
Relatore: Pietro Campanile - Presidente: Salvatore Salvago

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ -> EDIFICABILITÀ -> DESTINAZIONE DI ZONA

Sintesi: La stima del valore di mercato di un bene espropriato non può prescindere dai vincoli, nella specie di destinazione, derivanti dal suo inserimento in una determinata zona. Infatti la suddivisione del territorio in zone omogenee, come operata dal piano regolatore generale (a norma della L. n. 1150 del 1942, art. 41 quinquies, comma 9, introdotto dalla L. n. 765 del 1967, art. 17), comporta l'effetto di conformare il contenuto del diritto di proprietà delle aree comprese nelle singole differenziate zone, corrispondenti alle tipologie descritte nel D.M. 2 aprile 1968.

Sintesi: Alla disciplina degli strumenti urbanistici deve farsi riferimento sia per accertare la (eventuale) attitudine all'edificazione (e i limiti di densità edilizia) della specifica area in rapporto alla "zona territoriale omogenea" in cui essa è compresa, sia per individuare la destinazione di un fabbricato ai fini della determinazione del suo valore. Non può infatti riconoscersi, analogamente a quanto avviene per i terreni, per i quali vige, di regola, il criterio dell'edificabilità legale, una destinazione di una costruzione desunta dalle intrinseche caratteristiche dell'area considerata o dal contesto spaziale in cui in concreto essa si ponga anche in ragione del rapporto di fisica contiguità, senza interrogarsi sulla compatibilità con i vincoli inerenti alla zona in cui sono inseriti i beni espropriati

Estratto: «Deve applicarsi il principio, di carattere generale, secondo cui la stima del valore di mercato di un bene espropriato non può prescindere dai vincoli, nella specie di destinazione, derivanti dal suo inserimento in una determinata zona. Nella specie, ricadendo il compendio espropriato in ZTO "industriale, portuale ferroviaria", la determinazione del suo valore sulla base di un'ipotetica - quanto incompatibile con le previsioni del P.R.G. - destinazione ad uso commerciale - contrasta con il principio sopra richiamato. Infatti la suddivisione del territorio in zone omogenee, come operata dal piano regolatore generale (a norma della L. n. 1150 del 1942, art. 41 quinquies, comma 9, introdotto dalla L. n. 765 del 1967, art. 17) comporta l'effetto di conformare il contenuto del diritto di proprietà delle aree comprese nelle singole differenziate zone, corrispondenti alle tipologie descritte nel D.M. 2

aprile 1968: sicchè alla disciplina degli strumenti urbanistici deve farsi riferimento sia per accertare la (eventuale) attitudine alla edificazione (e i limiti di densità edilizia) della specifica area in rapporto alla "zona territoriale omogenea" in cui essa è compresa (Cass., 6 febbraio 2003, n. 1739), sia per individuare la destinazione di un fabbricato ai fini della determinazione del suo valore. Non può infatti riconoscersi, analogamente a quanto avviene per i terreni, per i quali vige, di regola, il criterio dell'edificabilità legale, una destinazione di una costruzione desunta dalle intrinseche caratteristiche dell'area considerata o dal contesto spaziale in cui in concreto essa si ponga anche in ragione del rapporto di fisica contiguità. Tale appare il criterio utilizzato nella sentenza impugnata, laddove, senza interrogarsi sulla compatibilità con i vincoli inerenti alla zona in cui erano inseriti i beni espropriati (privi evidentemente di destinazione commerciale, tanto che nella stessa decisione impugnata vengono considerate le spese per "intervento manutentivo e cambio d'uso"), si afferma che gli stessi "ricadono in un comprensorio altamente edificato per edilizia sia residenziale che commerciale" (per una puntualizzazione delle esigenze connesse alla c.d. "zonizzazione" del territorio e per una critica a criteri da essa doffermi, cfr., in motivazione, la recente Cass., 23 maggio 2014, n. 11503).»

DETERMINAZIONE GIUDIZIALE INDENNITÀ: OPERA IL DIVIETO DELLA REFORMATIO IN PEIUS

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.9779 del 13/05/2015
Relatore: Pietro Campanile - Presidente: Salvatore Salvago

GIUDIZIO → GIUDICATO → SULLA INDENNITÀ

Sintesi: La sentenza d'incostituzionalità (Corte Cost. n. 347/2008), spiega efficacia anche in riferimento ai giudizi pendenti alla data della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, non ostandovi, qualora il giudizio penda in fase d'impugnazione, la circostanza che il gravame abbia ad oggetto la sola contestazione dell'inedificabilità del fondo, e non anche l'individuazione del criterio legale in base al quale ha correttamente avuto luogo la liquidazione dell'indennità, una volta accertata detta inedificabilità, non essendo concepibile la formazione di un giudicato autonomo, né l'acquiescenza allo stesso.

GIUDIZIO → DETERMINAZIONE GIUDIZIALE DELL'INDENNITÀ → POTERI DEL
GIUDICE → REFORMATIO IN PEIUS

Sintesi: La sentenza d'incostituzionalità (Corte Cost. n. 347/2008), spiega efficacia anche in riferimento ai giudizi pendenti alla data della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale; tale principio va bilanciato con il divieto di reformatio in peius, alla stregua del quale il giudice dell'impugnazione, confermando la sentenza impugnata, può, infatti, senza violare il principio dispositivo, anche d'ufficio correggerne, modificarne ed integrarne la motivazione, purché la modifica non concerna statuizioni adottate dal giudice di grado inferiore non impugnate dalla parte interessata.

Sintesi: Alla stregua del divieto di reformatio in peius, il giudice dell'impugnazione, confermando la sentenza impugnata, può, senza violare il principio dispositivo, anche d'ufficio, correggerne,

modificarne ed integrarne la motivazione, purchè la modifica non concerna statuizioni adottate dal giudice di grado inferiore non impugnate dalla parte interessata. Ed invero i suoi poteri vanno determinati con esclusivo riferimento all'iniziativa delle parti, con la conseguenza che, in assenza d'impugnazione della parte parzialmente vittoriosa, la decisione non può essere più sfavorevole all'impugnante e più favorevole alla controparte di quanto non sia stata la sentenza impugnata, e non può dare luogo alla "reformatio in peius" in danno del primo.

Sintesi: Quando l'appello sia stato diretto ad ottenere la condanna ad una prestazione in misura inferiore di quella riconosciuta dal primo giudice, la mancata impugnazione della parte beneficiaria della condanna produce un effetto preclusivo che, se non può dirsi di giudicato in senso proprio, comporta tuttavia che la sentenza impugnata possa essere modificata esclusivamente per corrispondere all'unica impugnazione. Resta escluso che possa operare in danno del ricorrente - con riforma in peggio - la sopravvenuta innovazione normativa (derivi essa da *ius superveniens* o da declaratoria di incostituzionalità) pur se espressamente ritenuta applicabile anche ai procedimenti in corso non definiti con sentenza passata in giudicato.

GIUDIZIO → DETERMINAZIONE GIUDIZIALE DELL'INDENNITÀ → POTERI DEL GIUDICE → REFORMATIO IN PEJUS → DIVIETO, LEGITTIMITÀ

Sintesi: L'applicabilità, nel corso del giudizio pendente, della sopravvenuta sentenza d'illegittimità n. 348/2007, trova un limite nella mancata impugnazione della parte espropriata. Tale esito costituisce una conseguenza di una scelta processuale della parte che, essendo correlato all'esigenza di tutelare il principio della domanda, esclude ogni vizio d'incostituzionalità, così come la lesione dei principi affermati dalla Cedu.

Estratto: «3 - Il secondo motivo, con il quale si invoca l'applicazione dello *ius superveniens* costituito dall'abrogazione dei criteri riduttivi di cui alla L. n. 359 del 1992, art. 5 bis, ad opera della nota decisione della Corte Costituzionale n. 348 del 2007, è infondato. La Corte di appello, nel constatare che la decisione di primo grado, che aveva determinato l'indennità di occupazione ricorrendo ai suddetti criteri, non era stata appellata dalle proprietarie, con conseguente impossibilità di applicazione dello *ius superveniens*, ha correttamente richiamato l'orientamento costantemente reso al riguardo da questa Corte. 3.1 - Nel caso in esame, infatti, non è in discussione il principio, più volte affermato da questa Corte (Cass. n. 22409 del 2008; Cass., n. 19345 del 2011; Cass. n. 10379 del 2012), secondo cui la sentenza di incostituzionalità spiega efficacia anche in riferimento ai giudizi pendenti alla data della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, non ostandovi, qualora il giudizio penda in fase d'impugnazione, la circostanza che il gravame abbia ad oggetto la sola contestazione dell'inedificabilità del fondo, e non anche l'individuazione del criterio legale in base al quale ha correttamente avuto luogo la liquidazione dell'indennità, una volta accertata detta inedificabilità, non essendo concepibile la formazione di un giudicato autonomo, né l'acquiescenza allo stesso. 3.2 - Come invero precisato, anche di recente, da questa Corte, tale principio va bilanciato con il divieto di *reformatio in peius*, alla stregua del quale il giudice dell'impugnazione, confermando la sentenza impugnata, può, infatti, senza violare il principio dispositivo, anche d'ufficio correggerne, modificarne ed integrarne la motivazione, purchè la modifica non concerna statuizioni adottate dal giudice di grado inferiore non impugnate dalla parte interessata. Ed invero i suoi poteri vanno determinati con esclusivo riferimento all'iniziativa delle parti, con la conseguenza che, in assenza d'impugnazione (appello o ricorso incidentale) della parte parzialmente vittoriosa, la decisione non può essere più sfavorevole all'impugnante e più favorevole alla controparte di quanto non sia stata la sentenza impugnata, e non può dare luogo alla "reformatio in peius" in danno del primo (Cass., n. 21867 del 2011, Cass., n. 15835 del 2010; Cass., n. 10542 del 2002 e n. 9597 del 1998). Pertanto, quando l'appello sia stato diretto ad ottenere la condanna ad una prestazione in misura inferiore di quella riconosciuta dal primo giudice, la mancata impugnazione della parte beneficiaria della

condanna produce un effetto preclusivo che, se non può dirsi di giudicato in senso proprio, comporta tuttavia che la sentenza impugnata possa essere modificata esclusivamente per corrispondere all'unica impugnazione. Resta escluso che possa operare in danno del ricorrente - con riforma in peggio - la sopravvenuta innovazione normativa (derivi essa da *ius superveniens* o da declaratoria di incostituzionalità) pur se espressamente ritenuta applicabile anche ai procedimenti in corso non definiti con sentenza passata in giudicato. Nell'osservanza di detti principi, l'applicabilità della sopravvenuta sentenza di illegittimità in grado di appello trovava, quindi, un limite nel fatto che mancava l'impugnazione della parte espropriata, mentre la sentenza di primo grado, come sopra rilevato, è stata sostanzialmente confermata dal giudice di appello. Va infine considerato che tale esito costituisce una conseguenza di una scelta processuale della parte e che, essendo correlato all'esigenza di tutelare il principio della domanda, escludere ogni vizio di incostituzionalità, così come la lesione dei principi affermati dalla Cedu.»

DOVUTO IL DEPREZZAMENTO DELL'AREA RESIDUA INDIPENDENTEMENTE DALLA DOMANDA DI PARTE

**CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.9780 del 13/05/2015
Relatore: Pietro Campanile - Presidente: Salvatore Salvago**

**INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE E DI OCCUPAZIONE → INDENNITÀ DI ESPROPRIO →
CRITERI ESTIMATIVI → CRITERIO SINTETICO-COMPARATIVO → ONERI/OPERE DI
URBANIZZAZIONE**

Sintesi: Il tema del costo delle opere di urbanizzazione non risulta pertinente qualora la determinazione dell'indennità risulti effettuata non in base al criterio analitico ricostruttivo, ma sulla base di accertamenti eseguiti presso l'Ufficio del territorio e dei cc.dd. valori OMI, con il sistema sintetico-comparativo, in relazione al quale detti costi non rilevano.

Estratto: «Ed invero, a tacere della confusa prospettazione di un vizio motivazionale in relazione alla questione della ricognizione giuridica dell'area espropriata, nonché alla confusione fra tale tema e la determinazione in concreto del suo valore di mercato, deve rilevarsi che, non potendo dubitarsi della natura edificabile dell'area in questione, come evidenziato nella decisione impugnata e non contestato neppure dallo stesso ricorrente, il tema del costo delle opere di urbanizzazione, adombrato nella censura, non risulta pertinente. La determinazione dell'indennità, infatti, risulta effettuata non in base al criterio analitico ricostruttivo, ma, "sulla base di accertamenti eseguiti presso l'Ufficio del territorio di Benevento" e dei cc.dd. valori OMI, con il sistema sintetico-comparativo, in relazione al quale detti costi non rilevano (cfr., Cass. 16 giugno 2006, n. 13958).»

**GIUDIZIO → DETERMINAZIONE GIUDIZIALE DELL'INDENNITÀ → POTERI DEL
GIUDICE → RILEVABILITÀ D'UFFICIO, PREGIUDIZIO AREA RESIDUA**

Sintesi: In caso di espropriazione parziale, l'indennità di espropriazione comprende anche l'eventuale deprezzamento che, a seguito del procedimento ablativo, abbiano subito le parti residue del suolo, dovendo l'indennità riguardare l'intera diminuzione patrimoniale subita dall'espropriato, quindi anche quella conseguente alla parziale ablazione del fondo e concretantesi nel diminuito valore della

parte non espropriata, senza che all'uopo sia necessaria una specifica domanda dell'interessato, e perciò senza che sia censurabile per ultrapetizione la sentenza di merito che, a fronte di un'opposizione alla determinazione dell'indennità, abbia tenuto conto anche del diminuito valore delle parti residue, pur in mancanza di uno specifico accenno ad esse nella domanda.

Estratto: «4.2 - La doglianza inerente alla violazione del principio contenuto nell'art. 112 c.p.c., è infondata. Questa Corte, infatti, con orientamento consolidato, ha affermato il principio secondo cui, in caso di espropriazione parziale, l'indennità di espropriazione comprende anche l'eventuale deprezzamento che, a seguito del procedimento ablativo, abbiano subito le parti residue del suolo, dovendo l'indennità riguardare l'intera diminuzione patrimoniale subita dall'espropriato, quindi anche quella conseguente alla parziale ablazione del fondo e concretantesi nel diminuito valore della parte non espropriata, senza che all'uopo sia necessaria una specifica domanda dell'interessato, e perciò senza che sia censurabile per ultrapetizione la sentenza di merito che, a fronte di una opposizione alla determinazione dell'indennità, abbia tenuto conto anche del diminuito valore delle parti residue, pur in mancanza di uno specifico accenno ad esse nella domanda (cfr. per tutte, Cass., 6 luglio 1999, n. 6822).»

SI PRESUME AVVENUTA L'IMMISSIONE IN POSSESSO UNA VOLTA REDATTO IL RELATIVO VERBALE

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.9788 del 13/05/2015
Relatore: Salvatore Salvago - Presidente: Salvatore Salvago

SOGGETTI → SOGGETTI ATTIVI → DELEGA → L. 219/1981

Sintesi: In tema di esecuzione di opere ricomprese nel programma straordinario di urbanizzazione nell'area metropolitana del Comune di Napoli, la delega conferita dalla PCM (o dal Commissario straordinario) al concessionario, ai sensi della L. 14 maggio 1981, n. 219, art. 81 e segg., riveste caratteri di tale ampiezza da far identificare nel concessionario stesso il soggetto tenuto a rispondere dei danni procurati a terzi e delle obbligazioni strumentalmente preordinate all'esecuzione dell'opera pubblica, anche quando derivino da attività legittima, non rilevando se il pregiudizio sia connesso alla localizzazione o all'esecuzione dell'opera.

SOGGETTI → SOGGETTI ATTIVI → CONCORSI DI PIÙ ENTI → TITOLARE OBBLIGAZIONE

Sintesi: Non deve confondersi il trasferimento delle funzioni proprie del concedente in materia espropriativa, con lo specifico potere autoritativo conferito dalla legge a determinate autorità amministrative - quali il Prefetto, il Presidente della Giunta regionale, il Commissario straordinario o il Funzionario delegato CIPE o ancora il Sindaco - di emettere sia il decreto di occupazione temporanea, che quello di esproprio; le quali sono assegnatarie in via esclusiva di tale competenza funzionale, non sono identificabili con l'espropriante, e non è possibile riferirne l'attività all'amministrazione di appartenenza in base al rapporto di immedesimazione organica; tali figure devono restare estranee tanto al giudizio di opposizione alla stima dei relativi indennizzi, che a quello per ottenere il risarcimento del danno da occupazione illegittima.