

**ESPROPRIONLINE**

espropriazione per pubblica utilità

collana a cura di Paolo Loro

**PL42**

**SALVATORE SALVAGO**

# **AREE INEDIFICABILI E INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE**

**EXEO** edizioni 

**STUDI APPLICATI**

pubblicazioni professionali

**ISBN** formato pdf: 978-88-6907-314-4

**ESPROPRIONLINE**

collana a cura di **PAOLO LORO**

espropriazione per pubblica utilità

**PL42**

**SALVATORE SALVAGO**

# **AREE INEDIFICABILI E INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE**

**ISBN: 978-88-6907-276-314-4**

**EXEO** edizioni 

**STUDI APPLICATI**

pubblicazioni professionali

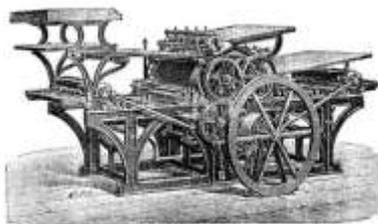


Fig. 3. Macchina doppia.

Copyright © 2021 Exeo S.r.l. Tutti i diritti riservati.

Sono consentiti la stampa e l'utilizzo della presente pubblicazione digitale in più dispositivi ad esclusivo uso della persona fisica acquirente, o del singolo destinatario del prodotto in caso di soggetto acquirente diverso da persona fisica: ogni diversa utilizzazione e diffusione, con qualsiasi mezzo, con qualsiasi scopo e nei confronti di chiunque altro, è vietata. È altresì vietato sprotteggere il prodotto e detenerlo sprotetto o con chiavi diverse dall'originale. Quanto alla riproduzione dei contenuti, è consentito l'utilizzo dei contenuti in virgolettato con obbligo di citazione della fonte per attività della pubblica amministrazione, professionale, di studio o personale, senza scopo commerciale. Ogni altro utilizzo dei contenuti deve essere autorizzato dall'editore. Sarà perseguita nelle sedi opportune ogni violazione dei diritti d'autore e di editore. Alle violazioni si applicano le sanzioni previste dagli art. 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della legge 633/1941.

Autore: **SALVATORE SALVAGO**, già Presidente della Prima Sezione Civile della Suprema Corte di Cassazione

Edizione: giugno 2021 | collana: ESPROPRIOnline, a cura di Paolo Loro | Numero in collana: 20 | tipologia: studio applicato | formato: digitale pdf | codice prodotto: PL42 | ISBN: 978-88-6907-314-4 | Editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 34841/2007 DUNS 339162698 c.s.i.v. € 10.000,00, sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova

*È con il più acceso orgoglio che presentiamo «Aree inedificabili e indennità di espropriazione» di Salvatore Salvago.*

*Dopo le precedenti fatiche sull'esproprio parziale e sui vincoli legali della proprietà immobiliare, l'Autore porta a termine una straordinaria trilogia di opere, assurte con ogni merito al rango di ineguagliabili riferimenti scientifici in materia di espropriazione per pubblica utilità.*

*Il grado di approfondimento dei molti e complessi argomenti affrontati (dall'individuazione dei connotati di edificabilità ai fini indennitari, ai rapporti con la normativa urbanistica, al cosiddetto "tertium genus", alle zone F e alle fasce di rispetto, alla progressiva valorizzazione delle aree inedificabili, ai soprassuoli e al sottosuolo, alle migliorie opportunistiche e all'attività estrattiva, alle poste aggiuntive) può essere senza dubbio considerato come il punto più alto mai raggiunto nello studio della materia.*

*E lo affermiamo dall'osservatorio unanimemente riconosciuto della rivista EsproprioLine, da vent'anni punto di riferimento culturale in tema di espropriazione per pubblica utilità, con all'attivo l'elaborazione e pubblicazione di ottantamila massime giurisprudenziali, quindicimila notizie, duemila approfondimenti dottrinali.*

*Rivolgiamo il nostro più sentito grazie all'Autore, già Presidente della prima sezione della Corte di Cassazione, per lustri il padre delle più importanti sentenze in materia di indennità di esproprio e artefice dei più autorevoli orientamenti della Suprema Corte.*

*Opere come questa non hanno prezzo, appartengono ad una dimensione altra e più alta rispetto all'ordinaria dottrina. Noterete l'assenza di citazioni: non è un vezzo, né una negligenza, semplicemente qui non c'è nulla da citare, nulla da riferire. Ci sono solo riflessioni pure e luminose, dirette, dure come i diamanti, senza filtri, pedanterie o perdite di tempo, frutto esclusivo del connubio di una smisurata conoscenza con una altrettanto smisurata passione.*

*Quella stessa passione condivisa oltre ogni ragionevole limite da chi avrà l'onore di leggere, e rileggere, e rileggere ancora «Aree inedificabili e indennità di espropriazione».*

*Paolo Loro*

## 5. IL VALORE DI STIMA AGRICOLO MEDIO (VAM).

### *5.1. I criteri indennitari mediati e riduttivi.*

Eppure nell'ambito di queste ultime, lo svilimento delle indennità non costituiva certamente un evento improvviso, dovuto ad un'estemporanea concezione politica, ma proveniva da una tendenza già manifestata nel corso dei precedenti decenni, con cui anche il legislatore aveva tentato la costruzione, esclusivamente ai fini indennitari, di una indistinta e più lata categoria di "terreni agricoli", inglobanti (anche) quelli dedicati alle attività agro-silvo-pastorali di cui si è detto, ed accomunati dal fatto che gli stessi non dovessero avere questa volta ex lege alcuna vocazione edificatoria; Sicché fosse possibile compensarne l'ablazione con criteri riduttivi, sicuramente inferiori a quello generale del 1865: come era accaduto con le leggi 230 ed 841/1950 e con quella della Reg. siciliana 104/1950 sulla riforma fondiaria e l'assegnazione dei terreni ai lavoratori agricoli che avevano parametrato l'indennità al valore del bene accertato ai fini della imposta straordinaria progressiva sul patrimonio (valore riconosciuto, anche legislativamente, inferiore a quello reale); ovvero con la legge 18/1958 che per l'esproprio delle aree necessarie all'attuazione di opere nella zona industriale e nel porto fluviale di Padova aveva raggugliato l'indennità al valore venale del terreno considerato come agricolo, indipendentemente dalla sua eventuale edificazione. E d'altra parte, la Corte Costituzionale, proprio a partire da quegli anni si era affrettata ad affermare che l'indennizzo concesso dall'art. 42 Costit. non deve costituire una integrale riparazione della perdita subita, in quanto occorre coordinare il diritto del privato con l'interesse generale che l'espropriazione mira a realizzare. Per cui aveva stabilito in negativo che lo stesso ben poteva essere inferiore al valore venale dell'immobile, ed in positivo, che spettava al legislatore, bilanciando gli scopi di p.u. avuti di mira

con il diritto di proprietà dell'espropriato, determinare in che misura potesse discostarsi dal parametro suddetto per costituire un "serio ristoro"; che perciò per essere sufficiente e congruo doveva soltanto non venire ridotto ad un importo irrisorio o meramente simbolico (Cap.1 § 4). Ed invocando tali principi, aveva "salvato" entrambe le leggi, dichiarandone la conformità alla Costituzione, per avere qualificato la destinazione dei terreni come agricola: in tal modo dando l'avvio ai c.d. criteri indennitari mediati, i quali seppur mantenevano un collegamento (considerato quale riferimento obbligatorio) fra indennizzo e valore venale del terreno, per altro verso lo mediavano con parametri diversi -principalmente agricoli- non direttamente ricollegabili alla sua effettiva consistenza economica.

## ***5.2. La determinazione dei valori agricoli medi.***

In siffatto contesto non dovette destare particolare allarme la prima vera scossa al sistema fino ad allora vigente, provocata dalla legge 865 del 1971, la quale, pur mantenendo un criterio unico di stima, ripudiava il collegamento con il valore di mercato commisurando l'indennità (art. 16) a quello agricolo medio (VAM), dei terreni di cultura pari a quelle effettivamente praticate sul terreno da valutare (o al valore agricolo medio della cultura più redditizia per le aree edificabili con l'aggiunta del valore delle opere esistenti per quelle già edificate): rimettendone il procedimento di reperimento con cadenza annuale, ad un'apposita commissione provinciale. In effetti la norma tracciava una disciplina articolata, nel cui ambito si potevano distinguere le aree esterne ai centri abitati e quelle extraurbane, nonché le aree già edificate o urbanizzate da quelle inedificate, ma in ogni caso l'indennità per ciascuna di dette tipologie si incentrava sul valore agricolo medio, perciò universalizzandone l'applicazione in relazione ad ogni area da espropriare. E, per la prima volta, predisponeva (soprattutto dopo le modifiche apportate

dalle leggi 247 del 1974 e 10/1977) un sistema di stima generale che, a differenza delle leggi settoriali susseguitesesi in quel periodo, si era proposto di sostituirsi a quello della legge fondamentale del 1865: in nome del corollario che siccome “ l'ius aedificandi non inerisca più al diritto di proprietà, potendo la edificabilità delle aree essere stabilita solo con provvedimento dell'autorità, veniva meno la rilevanza, anche ai fini della determinazione della misura dell'indennità di espropriazione, della destinazione edilizia dei suoli”. Tanto che la disposizione del 10° comma dello stesso art. 16 della legge 865 si premurava di specificare, onde evitare l'insorgenza di qualsiasi interpretazione distorta del nuovo meccanismo, che «nella determinazione dell'indennità non deve tenersi alcun conto dell'utilizzabilità dell'area ai fini dell'edificazione nonché dell'incremento del valore derivante dall'esistenza nella stessa zona di opere di urbanizzazione primaria e secondaria e di qualunque altra opera o impianto pubblico»

Le istruzioni tecniche del Ministero delle Finanze ribadivano e completavano la nuova nozione di VAM specificando che “Per valori agricoli medi nell'ambito della regione agraria secondo i tipi di coltura effettivamente praticati s'intendono le medie ponderate dei valori agricoli, con riferimento all'intera estensione del territorio della regione considerata, dei terreni classificabili in quel tipo di coltura”; e contrapponendoli ai valori agricoli effettivi (VAE), che invece indicavano “il valore venale considerato indipendentemente da qualsiasi plusvalenza non riconducibile alla utilizzazione dell'area per scopi agricoli. Il “valore agricolo” si identificava in conseguenza col “più probabile prezzo di mercato dell'area in una libera contrattazione di compravendita” solo nei casi in cui il mercato non risenta, direttamente o indirettamente, dell'influenza delle suddette plusvalenze”.

Il nuovo sistema ruotava in tal modo su specifiche autorità amministrative istituite in ogni provincia presso l'allora ufficio tecnico erariale, che per ciascuna delle singole regioni agrarie - delimitate dall'ISTAT in modo che risultassero costituite da comuni contigui i cui territori si trovassero in sufficientemente analoghe condizioni naturali (giacitura, rilievo, geologia, clima, ecc.) ed agrarie

(colture attuali e potenziali, per un numero complessivo di 770)-erano obbligate, entro il 31 gennaio di ogni anno, ad individuare i valori agricoli effettivi di mercato dei terreni considerati liberi da vincoli di contratti agrari, secondo i tipi di coltura effettivamente praticati, ed a calcolarne le medie relative al precedente anno solare; e quindi a pubblicare i valori suddetti annualmente sui BUR in apposite tabelle (da cui la loro denominazione di “valori tabellari”), dalle stesse elaborate. A questi veniva, dunque, assegnata la funzione parametrica di consentire una rapida ed obbiettiva quantificazione dell’indennità di espropriazione, mediante l’offerta di importi forfetari e comprensivi dei soprassuoli vegetali afferenti alla coltura, scissi dall’effettivo valore dei beni considerati, ma comunque (almeno teoricamente) agganciati a quelli ordinari di mercato di beni consimili nella regione di appartenenza, dei quali costituivano una media ponderata.

I VAM, in definitiva, costituivano un dato “medio” in quanto rendevano omogeneo il valore dei terreni non edificabili all’interno delle singole regioni agrarie, ma dovevano avere come riferimento i prezzi di mercato in base ai tipi di coltura effettivamente praticati; e l’indennità per la perdita della proprietà del fondo (e dell’attività lavorativa su tale fondo), in mancanza di criteri diversi fissati direttamente dalla legge (come avveniva per quella 2892 del 1885) aveva come riferimento naturale il valore di mercato del bene: nel senso appena specificato che era esclusivamente il valore agricolo ad individuarlo precisamente in rapporto alla sola utilizzazione agricola di esso.

La normativa si proponeva in tal modo di recepire il principio del serio ristoro, agganciando l’indennizzo ai c.d. criteri indennitari mediati (che, pur mantenendo un collegamento con il valore del bene, lo mediavano, come si è detto, con altri parametri non direttamente collegati con la sua entità economica); e nel contempo, di escludere le situazioni anomale (potenzialmente speculative), da un lato collegando l’indennizzo alle colture effettivamente praticate (e agli immobili legittimamente realizzati), e dall’altro scorporando dal valore indennizzabile le utilità che il bene possiede o potrebbe possedere per effetto di un uso non agricolo: in modo da costruire

un valore venale corretto, ma pur sempre basato sulla negoziabilità del terreno. Conseguì che i VAM hanno costituito un'astrazione pur nell'ambito dei fondi rustici, nel senso che riguardano ciascuno un terreno ipotetico inserito in una certa regione agraria, ma essendo parimenti riferiti alle colture effettivamente praticate, riflettono allo stesso modo il prezzo che potrebbe essere pagato sul mercato in relazione all'uso agricolo ed a queste ultime. Le quali, essendo recepite e suddivise dalle tabelle in diversi, ma ben individuati blocchi, presentavano, all'evidenza, elementi di particolare rigidità: soprattutto in occasione degli aggiornamenti che, dovendo essere fissati pur essi in blocco, non potevano che fondarsi su una presunzione di assenza di scostamenti significativi nell'incremento (o diminuzione) dei valori delle varie colture, nonché di omogeneità dell'intero mercato all'interno di ciascuna delle regioni agrarie interessate.

### ***5.3. I temperamenti e le declaratorie di parziale incostituzionalità.***

Il solo temperamento al meccanismo così articolato era dato: a) dall'applicazione, in modo automatico, delle maggiorazioni del 50% o del 200%, altrettanto astratte e forfetarie, in funzione acceleratoria e premiante, nonché – nel caso del proprietario diretto coltivatore – in funzione anche remunerativa di un particolare ulteriore vulnus alla sua sfera personale e professionale: con la quale il legislatore intendendo, come è noto, introdurre un meccanismo indennitario personalizzato, e nel contempo potenziare un tradizionale sistema deflattivo del contenzioso -considerato coerente e congruo in relazione alle esigenze generali di speditezza ed efficienza dell'azione amministrativa nella fase di acquisizione delle aree per ragioni di pubblica utilità (Corte Costit.300/2000)- ha voluto incentivare la cessione volontaria (art. 12, 1° comma legge 865) ed in subordine l'accettazione dell'indennità provvisoria offerta

(perciò resa definitiva ed irrevocabile: art. 12, 2° comma) , rispetto all'ordinario procedimento espropriativo, anche sotto il profilo della agevolazione sul piano economico (Cap.21 § 4): in tal modo incrementando in entrambe le fattispecie, la relativa indennità, pur nell'ambito del penalizzante criterio riduttivo prescelto; b)dall'applicazione dei coefficienti moltiplicatori indicati nei commi 6° e 7° dello stesso art. 16 nelle ipotesi di terreni interni ai centri abitati (in base alla popolazione dei comuni), e quindi alla loro perimetrazione deliberata ai sensi del successivo art. 18: quale che fosse, in tal caso, la loro vocazione o destinazione, in coerenza del resto con il ricordato principio che “non doveva tenersi alcun conto dell'utilizzabilità dell'area ai fini dell'edificazione” (10° comma); c)nella particolare ipotesi di aree non edificate, ma urbanizzate e comunque interessate da processi di urbanizzazione, seppur esterne ai centri abitati (poiché quelle interne ricadevano nelle fattispecie regolate dai commi 6° e 7°), dalla somma del valore del suolo determinato in base ai consueti VAM, e di quello delle opere di urbanizzazione.

Ma non ci fu tempo per valutare gli effetti di ciascuno di questi temperamenti, né di esaminare le possibili interpretazioni che gli organi amministrativi e giurisdizionali ne avrebbero offerto soprattutto con riguardo alla concezione di inclusione “nel territorio comunale”, o a quella di “centri edificati”, o ancora all'ipotesi delle “aree urbanizzate”, prospettata come equivalente a quella delle “aree edificate”; né in particolare di stabilire se e quali reali benefici questi parametri correttivi avrebbero arrecato alle aree effettivamente edificabili che con il VAM avevano perduto ogni possibilità di ottenere il ristoro relativo alla parte più rilevante della perdita economica da essi subita: perché la Corte Costituzionale, con la menzionata sentenza 5/80 e con quella successiva 223/1983, dichiarò l'illegittimità costituzionale del nuovo sistema di computo della indennità delle aree edificabili introdotto dall'art. 16 della legge 865/71, e poi temporaneamente reintrodotta dalla legge 385/1980, annualmente prorogata fino all'ultima declaratoria di incostituzionalità del 1983. E la successiva giurisprudenza di legittimità estese la declaratoria alle aree già edificate, che perciò

travolse tutti i coefficienti moltiplicatori riferiti a queste categorie di immobili: mantenendo in vigore soltanto l'ultima proposizione del 9° comma per la quale "Se la costruzione è stata eseguita senza licenza o in contrasto con essa o in base ad una licenza annullata... l'indennità è determinata in base al valore della sola area", palesemente calcolato con il parametro dei VAM.

#### ***5.4. Azienda agricola, soprassuolo e costruzioni.***

Unica generale (e più rilevante) eccezione a tale meccanismo avrebbe dovuto provenire dall'espropriazione di terreni non edificatori sui quali viene realizzata un'azienda agricola, perché secondo l'art. 15 della legge 865/1971, poi trasfuso nell'art. 40, 1° comma T.U., la commissione provinciale doveva "determinare l'indennità sulla base del valore agricolo con riferimento alle colture effettivamente praticate sul fondo espropriato, anche in relazione all'esercizio dell'azienda agricola": tale considerando all'evidenza, la sola impresa agricola insistente su terreni aventi siffatta natura e vocazione (e non anche l'azienda industriale o commerciale, pur se esercitata su fondi agricoli). Ma si deve convenire con gli studiosi del settore che il riferimento peraltro generico all'azienda agricola, ha avuto da parte della giurisprudenza fino ai primi anni 90' una valenza del tutto marginale, rispetto alla centralità della stima automatica del valore del fondo agricolo, come determinato ai sensi del successivo art. 16 della legge 865; e che a questo non condivisibile risultato ha dato un contributo decisivo anche la Corte di legittimità, circoscrivendo sempre e comunque l'oggetto della valutazione al terreno coltivato, e sostanzialmente eliminando l'elemento "azienda agricola" dal contesto della disposizione: perciò interpretata in termini opposti a quelli effettivi, che cioè nella stima non si potesse o dovesse fare riferimento alcuno alla stessa. Con la sola deroga delle fattispecie di espropriazione parziale di cui all'art. 40 della legge 2359/1865, e di frazionamento in conseguenza, dell'azienda con la

necessaria attribuzione di un indennizzo più elevato al proprietario per quanto attiene al minor valore residuo della stessa, ottenuto per differenza tra due valori fondiari, quello antecedente e quello successivo allo smembramento. Il che equivale a dire che il riferimento dell'art. 15, all'infuori di questa fattispecie, in cui il suo effetto è tuttavia dipendente dalla forza vincolante del criterio differenziale dell'art. 40 della legge fondamentale del 1865, non ha avuto alcuna autonoma rilevanza: rimasta assorbita nella fattispecie di suddivisione diseconomica del terreno, ed ha finito per essere di fatto espunto dal criterio di stima. Almeno fino alla seconda metà degli anni 90, allorché sono apparse le prime decisioni che si sono interrogate sull'idoneità della disposizione legislativa ad introdurre un efficace correttivo a parametri eccessivamente riduttivi, quanto meno nelle limitate fattispecie di cui agli art. 2135 segg. cod. civ. Per il resto, la norma fino a quel tempo ha prodotto il solo effetto negativo di rafforzare la giurisprudenza nel convincimento che il criterio del valore tabellare -quanto ai suoli agricoli- fosse commisurato al tipo di colture e di piantagioni effettivamente praticate sul fondo: perciò non consentendo neppure la considerazione separata del valore del suolo e di quello delle essenze arboree su di esso esistenti (cosiddetto soprassuolo), ai fini di un compenso aggiuntivo, e rendendo inapplicabile per tale genere di espropriazioni, la prima previsione dell'art. 43 legge 2359/1865, che altrimenti si sarebbe tradotta in una duplicazione del pregiudizio indennizzato (Cass.4732/2004; 11782/2007). Cosicché il solo temperamento al parametro del VAM in ogni genere di fondi agricoli (non dotati cioè di suscettività edificatoria), pur esso tratto dal menzionato art. 43, è rimasto l'esistenza di una costruzione dotata di autonomia funzionale rispetto al fondo (§ 1.2), da aggiungere comunque alla componente dell'art. 16 della legge 865 concernente letteralmente il solo terreno, in cui perciò non poteva ritenersi inclusa, onde rappresentare l'indennizzo unitario postulato dall'art. 42 Costit.: non senza considerare che anche siffatta interpretazione è da ritenere fortemente riduttiva e certamente non coincidente con il termine generale "costruzioni" privo di qualsiasi distinzione o limitazione, utilizzato dalla legge Pisanelli. E non conforme neppure

ad una lettura costituzionalmente orientata della norma perché, esclude dalla componente aggiuntiva i fabbricati rurali costituenti pertinenza del terreno agricolo su cui insistono in quanto non sono fonti di utilità diretta, ma solo strumentale, essendo volti al miglior godimento del terreno stesso che costituisce il bene principale e l'oggetto dell'attività agricola. Da qui la conseguenza ulteriore di ingenerare una incomprensibile disparità di trattamento tra i proprietari che si sono limitati alla mera coltivazione del fondo e proprietari che vi hanno eseguito costruzioni e strutture rurali, strumentali alla produzione agricola, compensati con la medesima indennità malgrado i maggiori esborsi ed il maggior lavoro necessari per i manufatti edilizi e, soprattutto, il maggior valore acquisito dal terreno sul mercato immobiliare.

## 6. I TENTATIVI DI SUPERAMENTO DEL SISTEMA VAM

### *6.1. La stima secondo i valori agricoli effettivi.*

Altra ragione per la quale l'ingresso dei VAM non ha trovato particolari opposizioni è consistita sicuramente nella peculiare interpretazione ed applicazione del meccanismo da parte di molti operatori del settore e della maggior parte delle Commissioni provinciali (e perfino di alcune amministrazioni esproprianti): pervenuti al singolare risultato che esso dovesse regolare soltanto il subprocedimento di stima di determinazione dell'indennità provvisoria ex art. 12, in cui l'autorità si limitava ad accertare in sede di prima quantificazione sul piano di fatto la coltura effettivamente praticata sul fondo; laddove il proprietario aveva la possibilità, ove la suddetta stima, basata sul VAM, si fosse rivelata inadeguata - nonostante la maggiorazione - rispetto all'effettivo valore agricolo del bene abitato, di accedere ad una nuova determinazione (ad opera delle CP, nonché delle Corti di appello) basata, questa volta, non più su un valore parametrico astratto del valore agricolo medio della regione agraria di appartenenza del bene, ma sul valore agricolo effettivo specifico (VAE) del terreno oggetto di esproprio (e sulla valutazione del danno subito dalla eventuale azienda agricola), perdendo però, in tal caso, la maggiorazione. Detta interpretazione si è fondata soprattutto su di un asserito elemento letterale tratto dall'art. 15, 1° comma della legge (come modificato dalla legge del 1977), opportunamente isolato, per cui, ove l'indennità provvisoria non fosse stata accettata, la Commissione provinciale avrebbe proceduto ad effettuare la determinazione di quella definitiva sulla base del «valore agricolo con riferimento alle colture effettivamente praticate sul fondo espropriato, anche in relazione all'esercizio

dell'azienda agricola»: perciò significativamente omettendo la qualifica “medio” invece contenuto nell'indennità provvisoria atteso il riferimento dell'art. 11 della legge all'inequivoco tenore letterale dell'art. 16.

Non sono mancati argomenti aggiuntivi, di contorno, quali il riscontro che tale interpretazione trovava nelle istruzioni tecniche e/o nelle circolari (tra cui quella della Direzione Generale del Catasto e dei Servizi Tecnici Erariali prot. 1/827I del 20 novembre 1971 che spiegava, tra l'altro, la nozione di VAE); l'osservazione che altrimenti sarebbero risultate inutili le varie determinazioni da parte di diverse autorità amministrative (CP e nel TU, collegio dei periti) e giurisdizionali (corti di appello ed i loro consulenti), se comunque l'importo alla fine avesse dovuto essere sempre il medesimo, consultabile nella tabella pubblicata sul BUR; o ancora la conferma di questa impostazione nell'art. 40, 1° comma del T.U. che ha reiterato l'omissione.

## ***6.2. Il problema delle aree non agricole o non coltivate.***

Alla stessa vanno sicuramente riconosciute apprezzabili finalità compensative e correttive di un sistema ablativo/indennitario scaturito dalla peculiare concezione ideologica della proprietà privata immobiliare, in quel tempo dominante, che tutti i terreni avessero in origine natura agricola, e che l'assunzione di quella edificabile per alcuni fosse frutto delle scelte operate dagli strumenti urbanistici, per cui la loro valutazione secondo il criterio del valore venale avrebbe comportato l'inammissibile attribuzione di una rendita di posizione ai relativi proprietari ai quali la collettività finiva per corrispondere anche quella parte di valore da essa prodotto. Detta concezione, che di lì a pochi anni sarebbe stata ridimensionata e superata soprattutto per l'influenza di quella opposta recepita dall'art. 1 Allegato 1 alla Convenzione EDU, ebbe tuttavia l'effetto immediato di attribuire ai proprietari un indennizzo completamente sganciato dal valore venale

della singola area espropriata e basato su valori medi -che, per definizione, non potevano tenere in considerazione le particolarità di ogni singolo fondo espropriato: perciò restando al di sotto di qualsiasi livello di congruità.

Naturalmente, in seguito alle ricordate declaratorie di incostituzionalità 5/1980 e 223/1983 del giudice delle leggi, il problema della presunta contrapposizione VAM-VAE continuò a porsi con riguardo ai terreni agricoli in senso stretto, ubicati nelle campagne e comunque nelle “parti del territorio destinati ad usi agricoli”; e si accentuò attesa l’astrattezza di entrambi i parametri, per quelli non coltivati per le loro caratteristiche di fatto o per altre ragioni; per i suoli risultati inedificabili al lume della valutazione negativa degli indici attestanti l’edificabilità di fatto, pur se ubicati all’interno della perimetrazione urbana, ovvero resi tali dai vincoli di inedificabilità apposti dalla legge o dagli strumenti urbanistici, la cui valenza precettiva era aumentata negli anni (si pensi agli illeciti penali, in caso di violazione, introdotti dalle leggi 47/1985 e 431/1985 c.d. Galasso); o ancora per quelli edificati in cui “la costruzione è stata eseguita senza licenza o in contrasto con essa o in base ad una licenza annullata” (art. 16, 9° comma). E dopo l’introduzione ad opera dell’art. 5 bis legge 359/1992, della regola della ricognizione legale dei suoli, per tutte indistintamente le categorie di aree divenute in conseguenza di detti vincoli “legalmente inedificabili”.

### ***6.3. Inconciliabilità dei VAE con il “diritto vivente”.***

Senonché, malgrado tale apprezzabile intendimento, l’interpretazione dicotomica del parametro del valore agricolo (medio/effettivo), puntualmente riproposta allorché è sopravvenuto l’art. 40 del T.U. che nel 1° comma, dedicato alle aree coltivate, ha sostanzialmente recepito la formula del pregresso art. 15, non ha ricevuto particolare considerazione dalla giurisprudenza sia delle Corti di merito che della Cassazione, ed infine della Corte

## 10. AREE SOTTOPOSTE A VINCOLI DI INEDIFICABILITÀ DALLA LEGGE.

### *10.1. Le “aree inedificabili” quale categoria, centrale ed unitaria.*

Se nell'interpretazione dell'art. 5 bis, soprattutto dopo le note decisioni 172 e 173 del 2001 delle Sezioni Unite, la giurisprudenza non ha avuto soverchi dubbi nella identificazione del nuovo sistema binario di ripartizione delle aree -edificabili ed inedificabili- marginalizzando sempre più il ruolo dei fondi agricoli, presi in considerazione soltanto per l'applicazione dei più specifici parametri di stima di cui agli art. 15 e 16 legge 865/1971, un diverso risultato si rinviene fra gli operatori del settore, rimasti ancorati alla centralità di questi ultimi, quale unica categoria antagonista di quelli edificatori: peraltro mantenuta ferma (anche) dalla quasi totalità delle amministrazioni esproprianti che, in nome di essa potevano indennizzare tutte le fattispecie di suoli inedificabili, seppure non agricoli, con lo scaglione tabellare più ridotto riservato ai terreni non coltivati, rendendo irrilevante nella stima dell'indennità definitiva, perfino l'opportunità del ricorso al VAE di cui alla menzionata circolare ministeriale, o la valorizzazione dello stesso art. 15 con il riferimento all'azienda agricola.

Ma l'appiglio più suggestivo al riguardo, offerto dal richiamo del 4° comma dell'art. 5 bis a tale categoria o subcategoria di fondi, è venuto meno appena pochi anni dopo, con il sopravvenire del T.U. Il quale, pur dichiarando di avere inteso recepire la disciplina previgente, l'ha in realtà opportunamente modificata e chiarita, portando alle estreme ma logiche conseguenze gli effetti della matrice meramente urbanistica assegnata alla ricognizione legale di tutti indistintamente i suoli; e consentendo semmai, l'estensione a quelli inedificabili, incredibilmente fermi ancora nei primi anni 2000 al meccanismo dei VAM, delle nuove problematiche indennitarie che

lo sviluppo delle legislazioni urbanistiche ed ambientali, nonché l'influenza delle concezioni comunitarie sul diritto di proprietà, agitavano già da anni nell'ambito delle aree edificatorie. Con l'effetto di rendere sempre più indifferente ed inattuale qualsiasi genere di collegamento con i fondi agricoli, ormai ridotto all'obbligatoria applicazione dell'irragionevole parametro di stima tabellare.

Questo mutamento di prospettiva è preannunciato dall'art. 32, 1° comma, che dettando le disposizioni generali per la "determinazione del valore del bene", in conformità alla giurisprudenza costituzionale, conferisce rilevanza primaria per la determinazione dell'indennità di espropriazione "alle caratteristiche del bene al momento dell'accordo di cessione o alla data dell'emanazione del decreto di esproprio": da ricavare tuttavia obbligatoriamente non già sulla base di (opinabili) suscettività edificatorie, agricole, intermedie o terze, bensì "valutando l'incidenza dei vincoli di qualsiasi natura non aventi natura espropriativa....."; che divengono in tal modo il baricentro della classificazione legale, da eseguirsi comunque, in via preliminare ed inderogabile, solo in funzione della presenza o dell'assenza di un vincolo conformativo di inedificabilità. Ed il successivo art. 37 esplicita e definisce in modo completo ed inequivocabile, la prima fattispecie dell'alternativa, disponendo (4° comma), che "***non sussistono le possibilità legali di edificazione*** quando l'area è sottoposta ***ad un vincolo di inedificabilità assoluta*** in base alla normativa statale o regionale o alle previsioni di qualsiasi atto di programmazione o di pianificazione del territorio, ivi compresi ....*il piano regolatore generale, ...* ovvero in base ad un qualsiasi altro piano o provvedimento che abbia precluso il rilascio di atti, comunque denominati, abilitativi della realizzazione di edifici o manufatti di natura privata": perciò escludendo in radice qualsiasi diversa interpretazione, pur se asseritamente rivolta ad integrare, completare o chiarire la normativa. Con la razionalizzazione attuata dal TU, sussistono in conclusione, soltanto due (contrapposte) categorie di aree, la prima caratterizzata dalle "possibilità legali di edificazione", e la seconda per converso, "da vincoli di inedificabilità assoluta".

## ***10.2. Beni culturali ed ambientali.***

Se dunque non è più possibile dubitare dell'obbligatorietà ed infungibilità della attuale bipartizione dei suoli in questi specifici termini, né dell'indicazione del presupposto necessario per l'appartenenza all'una o all'altra categoria -il vincolo (conformativo) di inedificabilità assoluta- è pur vero che la stessa disposizione legislativa ha elencato le diverse fonti di appartenenza alla seconda; che perciò generano altrettante tipologie o subcategorie - di seguito esaminate- aventi ciascuna caratteri e problematiche proprie, ma tutte accomunate dalla determinazione delle indennità ablatorie in base ai criteri stabiliti per "le aree inedificabili".

Nella prima di esse lo stesso 4° comma include le aree gravate da vincoli direttamente discendenti dalla "normativa statale o regionale" meglio conosciute come limitazioni legali della proprietà, fissate in via generale per garantirne l'aderenza alla sua funzione sociale (art. 42, 2° comma Costit.), ed aventi tutte, l'effetto immediato di comprimere il diritto dominicale, precludendone la libera attività edilizia senza tuttavia impedirne una commerciabilità, o una redditività diversa; sì da concretarsi in un modo d'essere della proprietà immobiliare trascendente le appartenenze individuali, in funzione delle caratteristiche interiori e/o del regime di godimento del bene di per sé. Ovvero del rapporto, in genere spaziale, con un'opera (o un bene) pubblici.

Il primo gruppo -già esaminato specificamente nel precedente Ebook sui vincoli legali (Cap. 2)- comprende variegate fattispecie, costituenti espressione dei valori storici, ambientali, culturali, naturali, morfologici, archeologici ed estetici del territorio, per la prima volta enucleati e disciplinati dalle leggi 1089 e 1479 del 1939, ma caratterizzati tutti dall'essere connaturati al diritto dominicale e dal non aggiungere quindi, all'immobile qualità di pubblico interesse che non siano già indicate dalla loro indole; e che vengono, in definitiva, soltanto confermate dall'eventuale provvedimento

amministrativo che le dichiara, senza sacrificare, come invece avviene nel caso dell'espropriazione, alcuna situazione patrimoniale per un interesse pubblico che vi sta al di fuori e che vi si contrappone: perché secondo la Consulta “il diritto su di esso è nato con il corrispondente limite e con quel limite vive”. E “l'amministrazione, operando nei modi descritti dalla legge rispetto ai beni che la compongono, non ne modifica la situazione preesistente, ma acclara la corrispondenza delle concrete sue qualità alla prescrizione normativa”; la quale risponde a finalità diverse, ma comunque sempre conservative del bene e rivolte a tutelarlo, nonché ad evitare che ne sia posta in pericolo l'integrità, o infine ne sia evitata la sottrazione alla pubblica fruizione (cfr. art. 45 d.lgs. 42 del 2004).

Oggi la loro disciplina, finalmente organica e completa, è contenuta dopo la breve parentesi del d.lgs. 490/1999, testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, nel codice dei beni culturali e del paesaggio approvato con d.lgs. 42 del 2004 che le ingloba nell'ampia ed unitaria categoria dei beni culturali (art. 2), o costituenti il patrimonio culturale, senza tuttavia rinunciare a riportare soprattutto le tipologie tradizionali negli art. 10 ed 11; ed a confermarne la loro comune destinazione non edificabile nell'art. 20 secondo cui “I beni culturali non possono essere distrutti, deteriorati, danneggiati o adibiti ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione”; nell'art. 21 che indica gli interventi (comunque non edilizi) autorizzati; nell'art. 29, che regola quelli diretti alla loro conservazione; ed infine nell'art. 45 che demanda al Ministero la “facoltà di prescrivere le distanze, le misure e le altre norme dirette ad evitare che sia messa in pericolo l'integrità dei beni culturali immobili, ne sia danneggiata la prospettiva o la luce o ne siano alterate le condizioni di ambiente e di decoro”.

## 16. LA NUOVA INDENNITÀ PER LE AREE INEDIFICABILI

### *16.1. Il quadro normativo determinato dalla declaratoria*

Dopo la declaratoria di incostituzionalità del meccanismo che per ben 40 anni aveva dominato il regime dell'indennità di esproprio per i fondi inedificabili, non è sopravvenuta alcuna leggina che come l'art. 2, commi 89° e 90° della legge 244 del 2007 si è affiancata e nel contempo ha dato attuazione ai precetti enunciati da Corte Costit. 348/2007 in relazione a quelli edificatori; e d'altra parte, si è detto che la sentenza 181 ha resistito alla tentazione di fornire suggerimenti al legislatore sulle disposizioni da emanare in luogo di quelle dichiarate incostituzionali, preferendo piuttosto riprodurre anche nel settore indennitario i principi della convenzione europea, entrata di prepotenza nel nostro ordinamento, nonché ricordarne l'inderogabilità comportante l'obbligo, per lo stesso legislatore, di uniformarsi ai criteri di determinazione della riparazione dalla stessa enunciati ed applicati. Per cui, ancor più che dopo la precedente decisione del 2007, è divenuta improcrastinabile la domanda su quale indennità sia dovuta per tale categoria di suoli. Alla quale non appare possibile rispondere correttamente se non si tengono presenti alcuni elementi e principi, che contestualmente esaminati, indirizzano verso una soluzione obbligatoria: I) la declaratoria è stata chiesta ed ottenuta con riguardo al regime previgente degli art. 15 e 16 legge 865, e non a quello dell'art. 40 T.U., cui è stata solamente estesa; per cui è con riferimento al primo che la nuova disciplina va soprattutto individuata, e non tratta da quest'ultima norma: da utilizzare semmai per completarne la ricostruzione e consentirne l'estensione anche alle espropriazioni soggette al testo unico; II) la riacquistata totale autonomia della aree prive delle "possibilità legali di edificazione", dopo la declaratoria di illegittimità del 4° comma dell'art. 5 bis: che si traduce nella riproposizione e definitiva riaffermazione con piena

dignità della relativa categoria, quale unico termine alternativo del sistema binario di classificazione, con un ruolo di centralità assoluta ed indiscutibile nella nuova disciplina stabilita dal 3° comma dell'art. 5 bis, (ed oggi dal combinato disposto degli art. 32 e 37, 3° e 4° comma del T.U.), con riguardo al criterio di determinazione dell'indennità. Il quale anche nell'argomentare della Corte è perciò considerato non come terza via idonea a superare, solo per alcune tipologie di aree, la bipartizione introdotta da Corte Costit. 5/1980 e formalmente legalizzata dal 4° comma dell'art. 5 bis, ma in un'ottica unitaria rivolta alla categoria intera, quale nuovo sistema di calcolo avente la medesima latitudine applicativa attribuita a quella contrapposta delle "aree edificabili" dalla sentenza 348/2007, nonché dall'art. 2 comma 89° legge 244/2007; III) l'inconciliabilità del criterio "agricolo medio" con l'art. 42, 3° comma Costit. è dipesa non solo dalla riconsiderazione della sua astrattezza dopo le precedenti opposte valutazioni della Corte, ma anche dal sopravvenire di una fonte interposta, per effetto della legge 3/2001 che ha modificato l'art. 117 Costit., rendendo incostituzionali le norme di legge in contrasto con gli obblighi internazionali – nel caso costituiti dal Protocollo addizionale alla Convenzione europea, come interpretato dalla Corte Edu; il quale, se da un lato, ha mantenuto a ciascuno Stato ampia discrezionalità nella scelta delle politiche, nonché degli strumenti di suddivisione e ripartizione dei suoi beni, dall'altro ha imposto una regola insuperabile per compensare la massima ingerenza delle pubbliche amministrazioni nel diritto dei proprietari al rispetto di quelli propri: che cioè "nelle espropriazioni isolate" pur se a fini di pubblica utilità, quali che siano natura, vocazione o destinazione del terreno, soltanto una riparazione integrale può essere considerata in rapporto ragionevole con il bene. Ciò significando che il punto di riferimento indefettibile per determinarne l'indennità di espropriazione debba essere necessariamente il suo valore di mercato (o venale), poiché esso solo tiene in considerazione tutte le qualità che incidono sulla sua potenziale utilizzazione economica; IV) il rinvio del giudice delle leggi, nella parte conclusiva della motivazione, ad una "interpretazione costituzionalmente orientata" affidata ai giudici

ordinari, del 1° comma dell'art. 40 TU per renderlo indenne dal sospetto di illegittimità costituzionale, e quindi il suo “salvataggio condizionato”, comportano che qualsiasi criterio sostitutivo del VAM, per acquisire tale carattere debba essere letto in modo da risultare, pur esso, conforme e perfettamente sovrapponibile alla menzionata regola della Convenzione: perciò abbandonando i tradizionali parametri incentrati su possibilità -effettive o virtuali- di sfruttamenti solo agricoli, o extra agricoli, o intermedi e relative presunzioni, ormai inattuali, e privilegiando canoni ermeneutici aderenti al nuovo quadro normativo delineato dalla sentenza proprio per adeguare l'indennità di espropriazione anche dei terreni inedificabili -qualunque ne siano tipologia, subcategoria o destinazione urbanistica- ai precetti degli art. 42 e 117 Costit.

### ***16.2. Aspettative edificatorie: indifferenza della CEDU***

Il dato evidenziato sub II] disvela definitivamente l'inconsistenza dell'equazione valore del fondo=suscettività edificatoria, riproposta da quanti -delusi dalla precedente sentenza 348/2007, priva di spunti utili al riguardo- hanno intravisto la possibilità di ravvisare tra le righe della decisione del 2011, un ritorno anche per via indiretta alla nozione dell'edificabilità di fatto, naturalmente intesa nella concezione peculiare degli anni 60', di semplice presenza nella zona delle principali opere di urbanizzazione primaria, o di vicinanza a terreni edificabili (o edificati): considerate sinonimo di edificabilità reale in contrapposizione a quella di edificabilità legale relegata, invece ai soli terreni gravati da alcune tipologie di limitazioni legali (Cap. 10). Tale equazione sarebbe stata riportata in auge dalla giurisprudenza della CEDU, richiamata dalla sentenza 181, da leggere nel senso che la Convenzione avrebbe decretato l'incostituzionalità di qualsiasi criterio diverso, costringendo a reinterpretare la prima proposizione dell'art. 32 del T.U. (e l'art. 39 della legge 2359 del 1865) “l'indennità di

espropriazione è determinata sulla base delle caratteristiche del bene...alla data dell'emanazione del decreto di esproprio” : come se il suo prezzo di mercato per risultare conforme al disposto dell’art. 117 Costit. dovesse essere determinato sempre in base al criterio della stima comprensoriale o a meccanismi affini che ne ricavano comunque una vocazione edificatoria anche solo potenziale o futura, al limite da trarre attraverso sofisticati espedienti perequativi, da quella delle zone prossime.

Senonché, il totale disinteresse della CEDU, del resto sistematicamente dichiarato dalla propria giurisprudenza, per i sistemi di classificazione delle aree adottati dalla nostra legislazione è stato ampiamente dimostrato nel cap. 11, § 2 e 3 del precedente eBook sui vincoli legali al quale si rinvia; e d’altra parte nel cap. 14 § 2 ne sono stati analiticamente riportati i consolidati principi in caso di ingerenza dei pubblici poteri nella proprietà privata, riguardanti, tutti, i criteri di stima da osservare obbligatoriamente per qualsiasi “espropriazione isolata” di terreni, quale che ne sia la mutevole destinazione: dei quali soltanto, la Corte europea e conseguentemente la sentenza 181, si sono preoccupati.

Già per tale ragione la decisione non pone alcuna questione (anzi, espressamente esclusa) di ripristino della inesistente categoria di aree in possesso di vocazione edificatoria, ma prive dell’edificabilità legale, dato che i suoli esaminati e soggetti alla declaratoria erano e restano privi di tale “possibilità”; non modifica affatto l’interpretazione del 3° comma dell’art. 5 bis o dell’art. 37 del T.U. neppure menzionata dalla Corte. E men che mai incide sul contenuto dell’art. 39 della legge fondamentale, stravolgendolo unitamente a quello della prima proposizione dell’art. 32 del T.U. (“l’indennità è determinata sulla base delle caratteristiche del bene...”) nel senso auspicato dagli studiosi, di cui si è detto avanti, ma non ricavabile né dalla lettera, né dalla ratio di dette disposizioni: che il riferimento alle caratteristiche ed al prezzo di mercato del terreno ne comporti sempre e comunque l’apprezzamento al lume di una pur ipotetica e virtuale suscettività edificatoria. Il quale è invece escluso proprio dalla giurisprudenza della Consulta, per cui ogni bene deve essere valutato “in base alle caratteristiche

essenziali...fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica *secondo legge*'.

D'altra parte, la sentenza 181, dopo aver soppresso l'intero impianto VAM, ha creato in sostituzione, la nuova regola generale, parallela a quella applicata dopo la sentenza 348 ai terreni edificabili, per la quale anche per quelli non edificabili, l'indennità non può che recepire la valutazione assunta dal mercato in una libera contrattazione, che ne consente peraltro la personalizzazione al mutare delle condizioni –luce, aria, ubicazione, urbanizzazione, ecc. poste in evidenza dalla stessa Corte Costituzionale.

Per cui, proprio questo impianto normativo consente di superare pure la questione se, possa risultare valorizzata dalla sentenza, ai fini della determinazione della indennità di espropriazione, anche la cd. vocazione o suscettività edificatoria delle aree ubicate in prossimità dei centri abitati e quindi pur esse beneficiarie delle opere e dei relativi servizi oltreché dell'aspettativa che in un futuro più o meno lontano possano ricevere anch'esse dal P.R.G. destinazione edificabile: una volta che queste qualità vengono percepite positivamente dal mercato si da superare sotto il profilo della consistenza economica, la distinzione fra suoli legalmente edificabili e suoli che non lo sono, perciò incidendo sulla determinazione dell'indennità di espropriazione non più rapportabile a quella peculiare di quest'ultima categoria. Ciò in quanto tener conto dell'indiscutibile apprezzamento economico del mercato per le aree periurbane non ancora legalmente fabbricabili, non significa annoverarle a tutti gli effetti fra quelle classificate tali, né superare la bipartizione recepita (per ultimo) dal T.U. non certamente in funzione della maggiore o minore appetibilità commerciale di un fondo: al punto da attribuire a queste ultime un valore fabbricativo che urbanisticamente non posseggono. Significa invece non aver compreso la profonda innovazione apportata dalla sentenza 181 (e dalla Convenzione europea), che hanno arrestato lo svilimento indennitario dell'intera categoria-aree non edificabili, mediante il soffocamento di ogni plusvalore derivante da potenzialità di sfruttamento diverse da quelle agricole; e ne hanno disposto finalmente la (ri)valutazione in relazione alle caratteristiche essenziali

## 24. PROSPETTIVE DELLE AREE INEDIFICABILI

### *24.1. Crisi delle destinazioni urbanistiche.*

I principi elaborati dalla CEDU e la reintroduzione, per effetto della sentenza 181/2011 della Corte Costituzionale, dell'insuperato meccanismo indennitario della legge Pisanelli anche per la valutazione dei terreni inedificatori, hanno sicuramente conseguito il risultato di compensare il pregiudizio arrecato dall'espropriazione dei relativi immobili -per utilizzare il linguaggio proprio della Consulta- mediante il massimo di riparazione consentito sia dall'art. 1 All.1 alla Convenzione EDU, sia dall'art. 42, 3° comma Costit. Permanendo, tuttavia i tradizionali pilastri della classica pianificazione urbanistica, (zonizzazione, vincoli urbanistici e standards, localizzazioni), non hanno potuto ovviare alle criticità proprie della zonizzazione, né eliminare o quanto meno attenuare le forti sperequazioni che la tecnica dello zoning determina tra le diverse classi dei proprietari fondiari, taluni avvantaggiati in maniera considerevole dalle scelte della pubblica amministrazione in ordine alla edificabilità dei suoli (proprietari di fondi interessati dalle destinazioni edificatorie A-D di cui al d.m. 1444/1968), altri invece impoveriti perché colpiti da disposizioni vincolistiche o comunque riduttive della capacità edificatoria privata: sostanzialmente esclusa nelle zone E ed F. Ed al momento attuale non appare ipotizzabile un ulteriore innalzamento dei parametri valutativi del bene abitato in misura ancor più elevata di quella corrispondente al suo reale valore commerciale anche perché oggi tale da mettere in difficoltà la maggior parte delle amministrazioni, impossibilitate ad affrontare il carico finanziario necessario per l'attuazione delle relative espropriazioni. Senza considerare gli esborsi successivi conseguenti alla conflittualità inevitabilmente derivante dall'apposizione e reiterazione dei vincoli di inedificabilità, nonché dall'attivazione delle necessarie (e spesso interminabili) procedure ablativo: assolutamente

prive di convenienza a fronte di più vantaggiosi accordi urbanistici e soprattutto della possibilità di disporre di aree pubbliche per servizi, gratuitamente o a costi ridotti. Si deve aggiungere che la poca flessibilità del sistema di zonizzazione finisce non poche volte per nuocere alle stesse amministrazioni, interessate invece ad avvalersi delle possibilità offerte dalla coesistenza nei medesimi spazi di diverse forme di utilizzazione del territorio; e quindi dei benefici “della cosiddetta integrazione di funzioni edificatorie”, attraverso il superamento del rigido principio della divisione in zone monofunzionali, che si rivela spesso elemento di controproducente rigidità pianificatoria.

Da queste esigenze, coniugate a quella rivolta alla progressiva valorizzazione delle aree inedificabili, della cui indispensabile funzione di argine all'espansione urbanizzativa e al consumo di territorio, oggi più non si dubita, è derivato il convincimento che le strade da percorrere per abbattere le sperequazioni esistenti con gli indennizzi remunerativi dei suoli edificatori, non siano più quelle fondate sui consueti espedienti diretti a vanificarne la “destinazione legale” in favore di astratte suscettività edificatorie (nozioni, queste, ancora in auge nella materia tributaria), bensì piuttosto le vie indicate da Corte Costit. 179/1999 (sia pure al fine di determinare gli indennizzi dovuti per la reiterazione dei vincoli espropriativi); la quale aveva invitato il legislatore a prendere in considerazione “una pluralità di soluzioni astrattamente ipotizzabili, idonee ad assicurare un serio ristoro a favore del soggetto che subisce il vincolo, in armonia con i principi costituzionali”, tra le quali operare una scelta: ed in special modo “tra misure risarcitorie, indennitarie, e anche, in taluni casi, tra misure alternative riparatorie anche in forma specifica (v. ordinanza n. 165 del 1998), mediante offerta ed assegnazione di altre aree idonee alle esigenze del soggetto che ha diritto ad un ristoro (v., come esempio di misura sostitutiva di indennità, art. 30, primo e secondo comma, della legge 28 febbraio 1985, n. 47), ovvero mediante altri sistemi compensativi che non penalizzano i soggetti interessati dalle scelte urbanistiche che incidono su beni determinati”.

Nel contempo, esauritasi la corsa ai processi di urbanizzazione

incontrollata nonché alla ricerca di aree da destinare ad ogni costo all'edilizia privata, anche i tradizionali obiettivi dell'urbanistica, precipuamente rivolta a regolamentare con pretese di definitività lo sviluppo degli abitati, si sono via via modificati, nel senso che la stessa si è sempre più rivolta a salvaguardare e migliorare l'esistente, offrendo una risposta alla domanda di alloggi attraverso il recupero del patrimonio edilizio, e la riconversione del patrimonio immobiliare pubblico: in nome del principio evidenziato da molti studiosi (Benini) che "l'urbanistica deve nell'avvenire occuparsi soprattutto di tutela dei centri storici, di recupero delle zone degradate, di ricucitura delle periferie e in genere di ciò che è all'interno che non di ciò che è all'esterno delle città". Ed essere pervasa, conclusivamente, da un'esigenza conservativa delle risorse, idonea a provvedere le generazioni future degli spazi vitali necessari al soddisfacimento di bisogni sempre nuovi; con la conseguente necessità che alla proprietà fondiaria "sia disposta in via ordinaria una limitazione delle facoltà di trasformazione da parte dei proprietari, e che la limitazione derivi proprio dalla necessità che il territorio conservi la sua idoneità a soddisfare agevolmente le esigenze future della collettività". Il che comporta la realistica presa di coscienza della trasformazione delle logiche che presiedono al governo del territorio, e quindi dell'interrogativo oggi tornato attuale se lo *ius aedificandi* sia tuttora connotato irrinunciabile e connaturale al diritto dominicale, in una stagione in cui "per effetto dell'evoluzione dei rapporti sociali anche l'uso edificatorio dei suoli, pur essendo sempre connesso alla proprietà di questi, non rappresenti più il *proprium* del diritto di proprietà", bensì "una facoltà dipendente dalle scelte di pianificazione del territorio", e dunque "una qualità attribuibile solo dall'amministrazione".

## ***24.2. I programmi integrati di intervento.***

Tale mutamento degli obiettivi della scienza urbanistica sta rendendo antistoriche, di fronte all'emergere di più complesse

manifestazioni del potere pianificatorio, le disposizioni del TU laddove rivelano (art. 9-19) la pretesa di attribuire allo strumento urbanistico generale connotati già operativi: fatta palese dalla qualificazione in termini di preordinazione all'esproprio delle indicazioni che esso contiene nelle citate norme, ormai a rischio di disapplicazione per la crescente consapevolezza, via via acquisita, che non si possono rappresentare le esigenze della collettività una volta per tutte e per un tempo indeterminato, peraltro anticipandole al momento di formazione del piano. Dalla quale emerge sempre più la necessità di strumenti aggiuntivi caratterizzati da una maggiore flessibilità delle prescrizioni; dalla settorialità tematica e territoriale della programmazione da adattare alla mutevolezza dei bisogni sociali; dalla sempre più larga partecipazione del privato nel raggiungimento degli obiettivi di interesse pubblico: e, quindi, l'esigenza di successive integrazioni attraverso previsioni di piano sufficientemente dettagliate, tali da incidere sul contenuto del diritto dominicale, soprattutto quando la pianificazione riguardi le destinazioni zionali ad attrezzature ed impianti pubblici, nonché, più in generale alle opere connesse alle grandi direttrici di sviluppo e comunicazione del territorio.

Si è semmai, accresciuta la necessità di evitare la compromissione delle risorse territoriali residue, prendendo in considerazione e conformando a tal fine, il territorio in quanto entità o bene immateriale, non più soltanto come complesso di singoli beni immobili; e postulando soprattutto in vista della futura realizzazione di grandi opere e infrastrutture di interesse generale, una "prenotazione" conservativa dello strumento urbanistico, svincolata dalla previsione di specifiche immediate utilizzazioni. E svincolata altresì, da specifici regimi di appartenenza e situazioni ubicazionali: come del resto dimostrano numerose recenti esperienze di pianificazione, dominate dalla finalità di potenziamento del verde, nonché di servizi pubblici, che da un lato rivelano una vocazione ecologica della pianificazione, e quindi una specifica competenza comunale in materia ambientale, in concorso con le amministrazioni a ciò direttamente preposte. Dall'altro, hanno perseguito la finalità di una maggiore dotazione di standards alle future edificazioni, per

rimediare alle carenze determinatesi in passato.

In questa prospettiva, divenuta ormai ineludibile, è agevole rilevare la perdita di centralità della pianificazione generale a favore di un'impostazione che privilegia il singolo obiettivo, principalmente il recupero ed il riuso degli insediamenti degradati, o la riconversione ad usi alternativi ed ecologicamente sostenibili di aree in precedenza caratterizzate da localizzazioni dell'industria, ritenute non più attuali. Sicché in tale contesto si è assistito al progressivo indebolimento del sistema basato sulla ripartizione del territorio comunale in zone omogenee, in cui si compendia l'urbanistica tradizionale, recepito dall'art. 7, secondo comma, n. 2, l. 1150/1942, con approdo a forme integrate di pianificazione contrattata e ripartizione territoriale in ambiti elementari con attitudini di polifunzionalità, di modo che all'interno di ogni distretto si è incentivata la coesistenza di usi promiscui.

L'integrazione funzionale ha ricevuto riconoscimento a livello di legislazione nazionale, con la previsione del programma integrato d'intervento, che secondo la definizione dell'art. 16 legge 179 del 1992, consente la realizzazione di zone miste, caratterizzate "dalla pluralità di funzioni, dalla integrazione di diverse tipologie d'intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione, da una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana e dal possibile concorso di più operatori e risorse finanziarie pubblici e privati. Ed anche ove il programma sia in contrasto con le previsioni della strumentazione urbanistica, la delibera di approvazione del consiglio comunale, viene sottoposta ad apposita istruttoria, per poi passare alla Regione che provvede alla approvazione o alla richiesta di modifiche, comprendenti anche la densità fondiaria nelle zone di cui all'articolo 2 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, che "può essere diversa da quella preesistente purché non sia superata la densità complessiva preesistente dell'intero ambito del programma".

L'esperienza dei programmi integrati d'intervento è proseguita con i programmi di recupero urbano e con i programmi di riqualificazione urbana, di cui all'art. 11 d.l. 5 ottobre 1993 n. 398, conv. in l. 4 dicembre 1993 n. 493, ed ai d.m. 1 dicembre 1994 e 21 dicembre 1994. D'altra parte, il modello della programmazione

concertata degli interventi ha ispirato i piani di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (p.r.u.s.s.t.), di cui al d.m. 8 ottobre 1998; nonché diverse esperienze regionali, in ciascuna delle quali all'interno di ogni distretto è stata incentivata la coesistenza di usi promiscui. Ne costituiscono esempio il Piano strutturale di cui all'art. 24 legge reg. Toscana 5 del 1995 (oggi art. 53 legge reg. 1 del 2005), che ha disposto la divisione del territorio comunale in "unità organiche elementari, corrispondenti a sub-sistemi ambientali, insediativi, infrastrutturali e funzionali", stabilendo altresì (art. 27: cfr. Cons. St. 7972/2004) che le indicazioni strategiche del territorio come definite dalla norma sono vincolanti per l'adozione del regolamento urbanistico ed il programma integrato di intervento (costituenti la parte gestionale del piano regolatore generale) e sono immediatamente precettive e operative per quanto riguarda la localizzazione su territorio degli interventi di cui all'art. 16 comma 4 lett. c), d) ed e) e comma 6, nonché alle salvaguardie di cui all'art. 24 comma 2 lett. g). Ancora, le disposizioni degli art. 28 sul Piano strutturale comunale (PSC) e 30 sul Piano operativo comunale (POC) della legge regione Emilia-Romagna 20 del 2000; i Piani di assetto del territorio di cui alla legge Reg. Veneto 11 del 2004, art. 31 segg.; i Piani di governo del Territorio di cui agli art. 7 segg., 12 segg. 76 segg. legge Regione Lombardia 12 del 2005 (cfr. anche legge reg.3/2009).

### ***24.3. Microzone autosufficienti e meccanismi perequativi.***

In contrasto con la tendenza del TU alla definizione ed alla definitività delle scelte in sede di strumento generale, tutti questi programmi integrati di intervento disciplinati dalla legislazione nazionale e soprattutto regionale, hanno risposto all'esigenza di "destrutturare" la programmazione suddetta, collocando nel piano le sole scelte generali di impostazione, per grandi ambiti, da "riempirsi" nel tempo da una successione e pluralità di piani