

COM 5

OSSERVATORIO DI GIURISPRUDENZA

COLLANA A CURA DI PAOLO LORO

REPERTORI

ebook in formato pdf

espropriazione per pubblica utilità

# DETERMINAZIONE GIUDIZIALE DELL'INDENNITÀ DI ESPROPRIO

## PER PUBBLICA UTILITÀ

rassegna di giurisprudenza  
commento di SALVATORE ACCORDINO

# 2004-2022

**EXEO** edizioni 

isbn 978-88-6907-325-0

professionisti

pubblica amministrazione

# DETERMINAZIONE GIUDIZIALE DELL'INDENNITÀ DI ESPROPRIO PER PUBBLICA UTILITÀ

rassegna commentata di giurisprudenza 2004-2022

commento di SALVATORE ACCORDINO

**Abstract: la presente opera è una raccolta, organizzata in una classificazione tematica, di massime giurisprudenziali in materia di DETERMINAZIONE GIUDIZIALE DELL'INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ elaborate dalla redazione della rivista giuridica Esproprioonline.it, tratte da pronunce recensite dalla medesima rivista appartenenti agli anni dal 2004 al 2022. Alle massime seguono gli estratti pertinenti delle pronunce a cui si riferiscono. La giurisprudenza è commentata.**

Autore del commento: Avv. SALVATORE ACCORDINO, Funzionario legale - Responsabile di servizio presso Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili - Provveditorato OO.PP. Sicilia Calabria.

Disclaimer: pur compiendo ogni ragionevole sforzo per assicurare che le massime siano elaborate con la cura necessaria, si avverte che errori, inesattezze, ambiguità od omissioni sono sempre possibili. Con riguardo a ciò, l'editore e il curatore si esimono da ogni responsabilità, invitando l'utente a verificare in ogni caso la massima di interesse con il contenuto della relativa sentenza.

Copyright © 2022 Exeo S.r.l. Tutti i diritti riservati. Le sintesi, quando costituiscono una rielaborazione originale delle pronunce da cui sono tratte, sono opera protetta dal diritto di autore e possono essere utilizzate solo citando la fonte e per fini non commerciali. La classificazione delle sintesi costituisce opera protetta dal diritto di autore, di cui nessun uso è consentito. Sono consentite esclusivamente citazioni a titolo di cronaca, studio, critica, recensione, attività della pubblica amministrazione o professionale, accompagnate dalla menzione della fonte. È vietata la riproduzione anche parziale e con qualsiasi mezzo senza l'autorizzazione scritta dell'editore. È consentita la stampa ad esclusivo uso personale dell'utilizzatore, e comunque mai a scopo commerciale. Licenza d'uso: **il presente prodotto può essere utilizzato esclusivamente dalla persona fisica acquirente, o da un singolo destinatario 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, totale o parziale, è vietata senza il consenso scritto dell'editore.**

Edizione: maggio 2022 - collana: OSSERVATORIO DI GIURISPRUDENZA, a cura di Paolo Loro - materia: espropriazione per pubblica utilità - tipologia: repertori - formato: digitale, pdf - dimensione: A4 - ISBN: 978-88-6907-325-0 - codice: COM5 - nic: 383 - 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

**Sintesi: Allorché si procede all'espropriazione di un bene indiviso, l'opposizione del singolo comproprietario alla stima dell'indennità effettuata in sede amministrativa estende i suoi effetti anche agli altri comproprietari, con la conseguenza che il giudice deve determinare l'indennità in rapporto al bene considerato nel suo complesso ed unità e non alle singole quote spettanti ai compartecipi, e l'opponente ha diritto a richiedere il deposito dell'intera indennità giudizialmente determinata (o della differenza fra quest'ultima e quella che sia stata eventualmente già depositata), salvo che vi siano posizioni di comproprietari già definite.**

Estratto: «Costituisce infatti principio ripetutamente enunciato da questa Corte (Cass. nn. 12700/014, 6873/011, 9172/05) che, allorché si procede all'espropriazione di un bene indiviso, l'opposizione del singolo comproprietario alla stima dell'indennità effettuata in sede amministrativa estende i suoi effetti anche agli altri comproprietari, con la conseguenza che il giudice deve determinare l'indennità in rapporto al bene considerato nel suo complesso ed unità e non alle singole quote spettanti ai compartecipi, e che l'opponente ha diritto a richiedere il deposito dell'intera indennità giudizialmente determinata (o della differenza fra quest'ultima e quella che sia stata eventualmente già depositata), salvo che vi siano posizioni di comproprietari già definite (ipotesi che, pacificamente, non ricorre nella specie).»

## GIUDIZIO - DETERMINAZIONE GIUDIZIALE DELL'INDENNITÀ - CONDIZIONI



L'art. 54 del d.P.R. 327 del 2001 segna le principali condizioni per l'esercizio delle azioni di opposizione e di determinazione della stima.

La giurisprudenza di legittimità, attuale nella sua interpretazione, afferma la duplice natura delle azioni in esso contenute: la prima afferente alla determinazione giudiziale della valutazione intervenuta in sede amministrativa provvisoriamente; l'altra, invero, premette che la determinazione sia divenuta definitiva, tramite Commissione provinciale espropri o terna peritale ex art. 21 Tue., e sia oggetto di opposizione giudiziale.

La condizione primaria per l'esercizio dell'azione in opposizione è che sia stato emesso il decreto definitivo, in base a questo nasce il diritto del proprietario a percepire il giusto indennizzo, anche quando si è costretti a farlo in sede giudiziaria, questo è ciò che si percepisce dalla sequenza procedimentale per fasi del procedimento amministrativo di cui agli artt. 20, comma 11 e 12, 22, 23 e 26, comma 11.

Secondo la lettera “C” dell’art. 23, comma 1, il provvedimento finale viene emesso consecutivamente all’offerta dell’indennità provvisoria, nondimeno qualora l’indennità divenga definitiva prima dell’emissione del medesimo, il decreto di espropriazione dovrà compiutamente indicare la misura finale che è stata assunta come “corrispettivo” dell’ablazione.

Il rispetto dei presupposti di cui sopra, è insito nella novella normativa apportata all’art. 54 T.U.Es. con l’art. 29 del d.lgs. n. 150 del 2011.

Al riguardo, il comma 3 della menzionata norma prevede appositamente che il termine per impugnare consistente in 30 giorni decorre dalla notifica del decreto definitivo oppure dalla stima peritale se successiva a questo, con ciò suggellando l’importanza della compiutezza della stima indennitaria unitamente al provvedimento finale. (Cfr. Corte di Cassazione, sez. I civ., n. 3074 del 08/02/2018)

Prima di analizzare la sentenza n. 5517 del 06/03/2017 della Corte di Cassazione, che recentemente è intervenuta per cristallizzarne l’interpretazione univoca in tutte le sue possibili accezioni, è bene riportare una parte fondamentale del contenuto del suo primo comma: *«1. Decorsi trenta giorni dalla comunicazione prevista dall’art. 27, comma 2, il proprietario espropriato, il promotore dell’espropriazione o il terzo che ne abbia interesse può impugnare innanzi all’autorità giudiziaria gli atti dei procedimenti di nomina dei periti e di determinazione dell’indennità, la stima fatta dai tecnici, la liquidazione delle spese di stima e comunque può chiedere la determinazione giudiziale dell’indennità [...]».*

*Prima facie*, dalla semplice lettura del dettato letterale, è facile notare l’ampia apertura ad una possibile tutela in via generica e permissiva.

La norma, infatti, prevede la tutela giurisdizionale sia nell’opposizione alla stima determinata in via definitiva, sia in quella che ancora non ha completato l’iter amministrativo.

Il caso sottoposto alla Corte s’incentra su un rigetto del gravame d’appello per decadenza dei termini, l’indennità proposta *ex art. 22*,

comma 1 d.P.R. 327/2001 con il decreto definitivo, era stata opposta oltre il termine previsto dall'art. 29, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2001.

Nello specifico, veniva invocata un'altra norma di cui all'art. 22, comma 4, del d.P.R. 327/2001 che, in riferimento alla comunicazione della stima in via d'urgenza, sbarrava il passo all'opposizione giudiziale in quanto stabiliva che si potesse chiedere soltanto la nomina dei tecnici ex art. 21 T.U.Es.

Di diverso avviso la Corte adita, la quale richiamando il contenuto di cui all'art. 54 del T.U.Es. stabiliva si potessero ravvisare due diverse tipologie di azioni soggette a diversi termini di prescrizione.

Quella più evidente di opposizione alla stima divenuta definitiva in seguito a determinazione della Commissione provinciale espropri o della decisione, presa a maggioranza di due, della terna peritale, e quella di cui alla stima ancora provvisoria, dopo l'emissione del decreto definitivo.

L'interpretazione esegetica delle parole “*e comunque*” citate nella seconda parte del primo comma, difatti, lasciano senza alcun dubbio capire che quand'anche la stima non sia definitiva e sia comunicato anche il decreto di esproprio è possibile esercitare l'azione di accertamento giudiziale della stessa innanzi al Giudice *ratione materiae* competente.

Tuttavia, i termini di prescrizione sono di gran lunga differenti, se nel primo caso la tutela in opposizione alla stima divenuta definitiva è soggetta al termine “breve” di trenta giorni, quella invece basata sulla provvisorietà della stessa e, quindi, di accertamento sfugge a questo termine per incontrare quello più lungo della prescrizione ordinaria decennale.

La struttura dell'art. 54 così enunciato viene inoltre premiata dalla Corte perché recettiva dei principi generali dettati dalla Consulta in tema di proprietà fondiaria.

Più segnatamente quelli di cui alla sentenza n. 67 del 1990, per cui una volta emanato il decreto definitivo sorge immediatamente la necessità di tutelare la proprietà secondo quanto affermato dall'art. 42 della Carta

Fondamentale e, conseguentemente, di sostituire il diritto reale con quello economico di un serio ristoro secondo i valori che ha il bene al momento dell'emissione.

Alla luce di quanto sopra, la stima non può incontrare il limite, né prescrizione né economico, di quella accertata in via amministrativa, ma rimasta provvisoria.

Evocando la propria giurisprudenza in tema, la Corte rafforza il proprio pensiero considerando questa interpretazione in linea con la catena procedimentale di cui agli artt. 20, comma 11 e 12, 22, 23 e 26, comma 11 del T.U.Es. (Cfr. Corte di Cassazione, sez. I. civ., n. 22844 del 09/11/2016)

Il corollario che ne discende considera come immediata l'emissione del decreto definitivo sulla sola stima provvisoria, giustificando quindi la duplice natura dell'azione che, si ripete, può essere esercitata in opposizione alla stima quando questa è divenuta definitiva, oppure per la determinazione giudiziale quando la stima sia ancora provvisoria.

La tutela per l'espropriato è stata allargata proprio dalla sentenza n. 67 del 1990 della Corte Costituzionale, che ha caducato l'art. 19 della legge 865 del 1971, il quale non permetteva all'espropriato già destinatario del decreto di esproprio di azionare la sua tutela giudiziaria, se prima non si fosse ottenuta la relazione della Commissione provinciale di esproprio *ex* artt. 15 e 16 della legge 865 del 1971 che rendesse la stima definitiva.

Autorevole interpretazione confermativa si rinviene nella nota Adunanza generale del Consiglio di Stato del 29 marzo 2001, che definisce la struttura del d.P.R. 327 del 2001, per la quale l'art. 54 è volto ad unificare la disciplina della legge fondamentale n. 2359 del 1865 art. 51 e della legge n. 865 del 1971 artt. 19 e 20, così come scaturenti dalla sentenza n. 67 del 1990 della Consulta, aggiungendo altresì la facoltà di proporre azione di determinazione anche quando la stima non esiste in quanto non sia mai stata fatta.

In definitiva, per proporre azione in opposizione l'espropriante necessita dell'avveramento di due condizioni *ex* art. 19 legge n. 865 del 1971,

l'emissione del decreto di esproprio e la determinazione dell'indennità da parte della Commissione provinciale espropri, in mancanza della quale l'azione muta titolo e diventa di accertamento. (Vedi Corte di Cassazione, sez. I civ., n. 22758 del 2012).

Tuttavia, nel caso di opposizione alla stima decorre il termine breve di cui all'art. 19 della legge n. 865 del 1971, nel secondo caso invece quello di durata più lunga.

In riscontro alla pronuncia n. 67 del 1990, che presuppone la tutela di cui all'art. 42 della Carta Fondamentale, ciò che viene protetto è il diritto dominicale del soggetto compreso dall'emissione dell'atto ablatorio definitivo, pur in assenza di una stima definitiva.

Oltre a questo principio di carattere generale, si è voluto “punire” anche la condotta omissiva o d'inerzia in cui versa l'Amministrazione procedente, che non quantifica in tempi certi la definitività della stima attraverso l'opera della C.P.E.

L'elemento in comune per le due azioni giudiziarie è comunque la presenza del decreto definitivo, ma nel caso di accertamento giudiziale dell'indennità l'azione retroagisce all'origine della fissazione della giusta indennità come se non fosse mai stata fatta, potendo quindi il Giudice competente statuire anche una somma inferiore o diversa rispetto a quella richiesta o offerta in via amministrativa, senza per questo incorrere in uno sconfinamento del “*petitum*”. (vedi Cass. civ., n. 18314/2007 e Corte d'Appello di L'Aquila, sez. civ. del 11/12/2012)

§§§

Corte d'Appello di L'Aquila, Sezione civile del 11/12/2012

**Sintesi: All'espropriando sono concesse due azioni per chiedere la determinazione della giusta indennità, a seconda che sia stata calcolata o meno da parte della Commissione provinciale quella definitiva di cui all'art. 16 della L. n. 865 del 1971: nel primo caso l'opposizione alla stima deve essere proposta nel breve termine di decadenza concesso dall'art. 19 della L. n. 865, mentre, qualora sia stata soltanto offerta dall'espropriante l'indennità provvisoria, all'espropriando è consentito, dopo la decisione n. 67 del 1990 della Corte Costituzionale, chiedere la determinazione giudiziale del giusto indennizzo di cui all'art. 42 Cost., pur quando venga emesso tardivamente o non venga emesso il provvedimento di stima da parte della Commissione.**

Estratto: «Successivamente, però, si è ritenuto che, a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 67 del 1990, che ha dichiarato parzialmente illegittimo l'art. 19 L. n. 865 del 1971, dopo la pronuncia del decreto d'espropriazione, al proprietario espropriato, ancorché non si sia provveduto alla determinazione della stima definitiva, è consentito di agire in giudizio avanti alla competente Corte di Appello, opponendosi alla indennità provvisoria, per l'accertamento del giusto indennizzo spettantegli - nella specie, la S.C. ha annullato la decisione di merito che aveva dichiarato inammissibile la opposizione alla stima "provvisoria" proposta dal proprietario dopo l'emissione del decreto d'imposizione di servitù perpetua di oleodotto sul fondo senza che si fosse poi proceduto alla redazione della stima definitiva - (Cass.Civ., 7 aprile 1994, n. 3283). Infatti, il giudice delle leggi ha osservato che, seppure la tutela giurisdizionale non debba porsi necessariamente in relazione di immediatezza col sorgere del diritto (C. Cost. 47-64 e 186-73) l'esercizio del diritto stesso non deve essere ostacolato o reso addirittura impossibile dalla previsione di particolari modalità ed oneri volti a rendere particolarmente gravoso un tale esercizio. Così come all'Amministrazione finanziaria non può essere, pertanto consentito, di procrastinare discrezionalmente e senza limite di tempo la definitività dell'accertamento di un tributo (C. Cost. n. 186-72), allo stesso modo non può essere consentito alla pubblica amministrazione espropriante che, ometta l'adempimento relativo alla relazione di stima, ritardare in modo indefinito non solo la corresponsione dell'indennità, ma lo stesso esercizio della potestà di agire in giudizio da parte dell'interessato, al fine di ottenere il dovuto indennizzo, potendo la relativa azione essere proposta dal privato espropriato "quanto meno dal momento in cui egli perde la proprietà del bene". Il giudice Costituzionale, infatti, nel consentire all'espropriato di adire il giudice preposto funzionalmente alla stima, cioè la Corte d'Appello in unico grado, al fine di ottenere il giusto indennizzo, ha presupposto unicamente l'intervenuta emissione di un decreto ablatorio definitivo, e "quantomeno" da quel momento ha fatto decorrere la tutela giurisdizionale. Il richiamo al "tempo ragionevolmente necessario" per il compimento delle operazioni di stima è, nella sentenza n. 67-90, riportato soltanto in relazione all'ordinanza di rimessione della questione alla Corte Costituzionale da parte di questa Corte, in data 28 febbraio 1989. Tale richiamo non è però, in alcun modo, inserito nell'iter logico argomentativo seguito dal giudice Costituzionale, il quale ha voluto garantire la tutela dell'espropriato fin dal momento in cui egli sia definitivamente privato del proprio diritto sul bene, proprio perché, una volta emesso il decreto definito di esproprio, non si può prevedere se e quando la stima amministrativa possa sopravvenire, e la discrezionalità in ordine alla "ragionevolezza" del termine potrebbe, di fatto, sminuire la portata della tutela che la Corte Costituzionale ha voluto, invece, pienamente, affermare. Più recentemente si è affermato che, in tema di espropriazione, all'espropriando sono concesse due azioni per chiedere la determinazione della giusta indennità, a seconda che sia stata calcolata o meno da parte della Commissione provinciale quella definitiva di cui all'art. 16 della L. n. 865 del 1971: nel primo caso l'opposizione alla stima deve essere proposta nel breve termine di decadenza concesso dall'art. 19 della L. n. 865, mentre, qualora sia stata soltanto offerta dall'espropriante l'indennità provvisoria, all'espropriando è consentito, dopo la decisione n. 67 del 1990 della Corte Costituzionale, chiedere la determinazione giudiziale del giusto indennizzo di cui all'art. 42 Cost., pur quando venga emesso tardivamente o non venga emesso il provvedimento di stima da parte della Commissione (Cass.Civ., 21 ottobre 2011, n. 21886). Pertanto, in materia di indennità di espropriazione, allorché il privato non abbia accettato l'indennità provvisoria offerta dalla P.A. ed abbia intrapreso l'azione per la

determinazione della giusta indennità, questa non si configura come opposizione alla determinazione dell'indennità, ma come domanda di accertamento diretta, sin dall'origine, alla fissazione della giusta indennità, con la conseguenza che la corte di appello è tenuta a compiere la liquidazione, anche in misura inferiore a quella pretesa od a quella offerta in via amministrativa, senza per questo incorrere nel vizio di ultrapetizione (Cass.Civ., 5 febbraio 2009, n. 2787). Condizione imprescindibile per l'esercizio di entrambe le azioni è l'avvenuta pronuncia del decreto di esproprio, il quale segna il momento del trasferimento della proprietà dell'immobile a titolo originario dall'espropriato all'ente espropriante nonché della sostituzione del diritto reale del primo in diritto al giusto indennizzo (Cass.Civ., 30 agosto 2007, n. 18314).»

Corte di Cassazione, Sezione I civile N.22758 del 12/12/2012

**Sintesi: La L. n. 865 del 1971, art. 19 richiede soltanto quali condizioni dell'azione la sussistenza del decreto di espropriazione, nonché la determinazione dell'indennità da parte della Commissione Provinciale (in mancanza della quale l'opposizione si trasforma in azione rivolta a conseguire la determinazione giudiziale dell'indennità).**

Estratto: «Proprio perché a quest'ultima data erano intervenuti tanto il decreto ablativo, quanto la stima dell'indennità ad opera della Commissione Provinciale, l'opposizione proposta dalla soc. Valentino era inquadrabile nella fattispecie disciplinata dalla L. n. 865 del 1971, art. 19; il quale prescinde dalla terminologia (pur impropria utilizzata dalle parti), e richiede soltanto quali condizioni dell'azione la sussistenza del decreto di espropriazione (Cass. 556/2010); nonché la determinazione dell'indennità da parte della Commissione (in mancanza della quale l'opposizione, come ha riconosciuto la stessa Provincia, a seguito della nota decisione 67/1990 della Corte Costituzionale, si trasforma in azione rivolta a conseguire la determinazione giudiziale dell'indennità). Quanto, poi, alla decorrenza del termine per proporla, a nulla rileva la prassi seguita dalla Commissione provinciale di Ragusa a fronte dell'inequivoco tenore letterale della norma in base al quale la comunicazione all'interessato del "quantum" dell'indennità di espropriazione fissato in sede amministrativa, ovvero la acquisizione "aliunde" della notizia del relativo ammontare, non bastano a far decorrere il termine di trenta giorni, di cui all'art. 19: occorrendo al riguardo anche il deposito della relazione di stima nella segreteria del Comune, nonché l'inserzione dell'avviso di deposito nel Foglio degli annunci legali della Provincia peraltro nella sequenza prevista dalla legge: che la stessa Provincia ha escluso di avere eseguito.»

Corte di Cassazione, Sezione I civile N.24442 del 01/12/2015

**Sintesi: Se il pagamento che si esegue secondo gli artt. 30, 48 e 55 della menzionata L. n. 2359 del 1865 con il deposito delle stime presso la Cassa depositi e prestiti, ha effetti pienamente liberatori per l'espropriante, la portata del giudizio di opposizione alla stima o di determinazione della stessa non può considerarsi, meramente astratta, ma presuppone necessariamente l'esistenza del diritto all'indennità e la definizione dei suoi limiti.**

Estratto: «9 - In maniera del tutto perspicua, poi, la corte territoriale, in conformità all'orientamento di questa Corte (Cass., 4 dicembre 2006, n. 25662), ha evidenziato che l'obbligo posto dalla L. n. 2359 del 1865, di procedere al deposito delle indennità presso la

Cassa Depositi e Prestiti risponde alla duplice esigenza di tutelare i diritti dei terzi e di non esporre l'espropriante ai rischi ed oneri di eventuali azioni di recupero per pagamenti indebiti; per cui esso deve comprendere non soltanto l'indennità di occupazione temporanea (cfr. della L. n. 865 del 1971, art. 12, comma 4), ma anche qualsiasi maggiore somma che a tale titolo e per indennità di espropriazione - quale che ne sia la denominazione - siano liquidate in favore dell'espropriato in esito al giudizio di opposizione a stima, o di determinazione delle indennità (allorchè la stima manchi e siano già emessi i decreti ablatori). Se, dunque, il pagamento che si esegue secondo gli artt. 30, 48 e 55 della menzionata L. n. 2359 del 1865 con il deposito delle stesse presso la Cassa depositi e prestiti, ha effetti pienamente liberatori per l'espropriante (Cass. n. 5560 del 2004; Cass., n. 1125 del 1995), la portata del giudizio di opposizione alla stima o di determinazione della stessa non può considerarsi, come si sostiene nel ricorso, meramente astratta, ma presuppone necessariamente l'esistenza del diritto all'indennità e la definizione dei suoi limiti.»

Corte di Cassazione, Sezione I civile N.22844 del 09/11/2016

**Sintesi: L'azione di determinazione giudiziale dell'indennità di esproprio è testualmente prevista dall'art. 54 DPR 327/2001, in aggiunta a quella di opposizione alla stima, come attestato dal contestuale utilizzo della congiunzione e dell'avverbio "e comunque"; la relativa previsione è, poi, coerente con la sequenza procedimentale prevista dal T.U. (art. 20, commi 11 e 12; art. 22; art. 23 e art. 26, comma 11), in base alla quale la pronuncia del decreto di esproprio segue, di regola, la sola offerta dell'indennità provvisoria e costituisce la codificazione del principio, secondo cui, una volta emanato il provvedimento ablativo sorge contestualmente, ed è per ciò stesso immediatamente azionabile, il diritto del proprietario a percepire il giusto indennizzo.**

**Sintesi: Per effetto della sentenza della Corte Costituzionale n. 67 del 1990, che ha dichiarato la parziale incostituzionalità della L. n. 865/1971, art. 19, all'espropriato è attribuita una duplice azione per chiedere la determinazione della giusta indennità spettante per l'avvenuta espropriazione dell'immobile, a seconda che sia stata calcolata o meno da parte della Commissione provinciale quella definitiva di cui alla L. n. 865 del 1971, art. 16: nel primo caso, l'opposizione alla stima suddetta, mentre ove sia stata soltanto offerta dall'espropriante l'indennità provvisoria la determinazione giudiziale del giusto indennizzo.**

Estratto: «2. Il ricorso è fondato. Il D.P.R. n. 327 del 2001, art. 54, comma 1, nel testo applicabile catione temporis (ed in parte qua non modificato dalla L. n. 150 del 2011) dispone che, decorsi trenta giorni dalla comunicazione del deposito della relazione di stima dei tecnici o della Commissione provinciale prevista dall'art. 27, comma 2, il proprietario espropriato, il promotore dell'espropriazione o il terzo che ne abbia interesse può "impugnare innanzi alla corte d'appello, nel cui distretto si trova il bene espropriato, gli atti dei procedimenti di nomina dei periti e di determinazione dell'indennità, la stima fatta dai tecnici o dalla Commissione provinciale, la liquidazione delle spese di stima e comunque può chiedere la determinazione giudiziale dell'indennità". 3. L'azione di determinazione giudiziale dell'indennità di esproprio è, dunque, testualmente prevista dalla norma in esame, in aggiunta a quella di opposizione alla stima, come attestato dal contestuale utilizzo della congiunzione e dell'avverbio "e comunque", la relativa previsione è, poi, coerente con la

sequenza procedimentale prevista dal T.U. (art. 20, commi 11 e 12; art. 22; art. 23 e art. 26, comma 11), in base alla quale - come già accadeva nel sistema di cui alla L. n. 865 del 1971 - la pronuncia del decreto di esproprio segue, di regola, la sola offerta dell'indennità provvisoria (che, a norma dell'art. 23, comma 1, lett. c, deve essere indicata nel provvedimento e precede logicamente la determinazione dell'indennità definitiva, demandata non soltanto alla Commissione Provinciale ma anche ed, in alternativa, al collegio dei tecnici di cui all'art. 21), e costituisce la codificazione del principio, costantemente affermato da questa Corte (Cass. n. 17604/2013; 11406/2012; 20997/2008; 11054/2001), secondo cui, una volta emanato il provvedimento ablativo sorge contestualmente, ed è per ciò stesso immediatamente azionabile, il diritto del proprietario a percepire il giusto indennizzo di cui all'art. 42 Cost., che si sostituisce al diritto reale, va determinato in riferimento alle caratteristiche del bene alla data del provvedimento, e non è subordinato alla liquidazione in sede amministrativa. 4. Ed infatti il sistema, in origine strutturato dalla legge del 1971, esponeva il proprietario, già privato dell'immobile con l'adozione del decreto ablativo, a non poter percepire l'indennità fino a quando l'espropriante non ne avesse chiesto la determinazione alla Commissione provinciale di cui all'art. 16 e detto organo avesse provveduto alla determinazione; ragion per cui la Corte Costituzionale con la nota sentenza n. 67 del 1990, ha dichiarato la parziale incostituzionalità della L. n. 865, art. 19 nella parte in cui, pur dopo l'avvenuta espropriazione, non consentiva agli aventi diritto di agire in giudizio per la determinazione dell'indennità, prima della redazione della relazione di stima di cui agli artt. 15 e 16 legge cit., ed ha riconosciuto all'interessato, in funzione dell'effettività del diritto garantito dall'art. 24 Cost., di agire in giudizio per ottenere l'indennizzo sancito nell'art. 42 Cost. "quanto meno dal momento in cui egli perde la proprietà del bene". 5. In conseguenza, questa Corte ha sempre affermato la regola, secondo cui all'espropriato è attribuita una duplice azione per chiedere la determinazione della giusta indennità spettante per l'avvenuta espropriazione dell'immobile, a seconda che sia stata calcolata o meno da parte della Commissione provinciale quella definitiva di cui alla L. n. 865 del 1971, art. 16: nel primo caso, l'opposizione alla stima suddetta, mentre ove sia stata soltanto offerta dall'espropriante l'indennità provvisoria - come si è verificato nella fattispecie - la determinazione giudiziale del giusto indennizzo.»

Corte di Cassazione, Sezione I civile N.22844 del 09/11/2016

**Sintesi: L'Adunanza generale del Consiglio di Stato del 29 marzo 2001 ha chiarito che il criterio adottato con l'art. 54 è volto ad unificare le discipline previste dalla L. n. 2359 del 1865, art. 51 e dalla L. n. 865 del 1971, artt. 19 e 20 (gli ultimi due, ovviamente, quali risultanti dalle declaratorie d'incostituzionalità rispettivamente emesse dalla menzionata sentenza n. 67 del 1990, e, per la diretta azionabilità della pretesa all'indennità per l'occupazione di urgenza, dalla sentenza n. 470 del 1990), ed ha espressamente aggiunto che, in mancanza di stima, può esser proposta l'azione di diretta determinazione giudiziale dell'indennità.**

Estratto: «6. L'esegesi dell'art. 54 TU del 2001, effettuata nella sentenza impugnata, non solo, non tiene conto della lettera della norma, come, invece avrebbe dovuto, in base all'art. 12 Preleggi che impone di attribuire il senso fatto palese dal significato proprio delle parole, e presuppone, con evidente petizione di principio, che l'azione di determinazione

dell'indennità possa esser proposta dopo il decorso del termine di trenta giorni dalla comunicazione della stima (pag. 5 terzo periodo), dimenticando che nell'azione di determinazione la stima non è avvenuta ed, in conseguenza, non possono venire in rilievo termini e comunicazioni che ne presuppongono la redazione; ma ipotizza, pure, in contrasto col diritto vivente, di cui si è detto al precedente p. 5, che la prevista azione di determinazione giudiziale dell'indennità possa esser sperimentata nei, soli, casi residuali in cui la stima non possa considerarsi tale "per l'assenza di ogni articolata valutazione" (cfr. pag. 11 secondo periodo). 7. L'errore ermeneutico in cui è incorsa la Corte napoletana risulta confermato dal fatto che l'Adunanza generale del Consiglio di Stato del 29 marzo 2001 - che ha definito, della L. n. 50 del 1999, ex art. 7, comma 5, lo schema del Testo Unico, poi sostanzialmente recepito dal D.P.R. n. 327 del 2001 - ha chiarito che il criterio adottato con l'art. 54 è volto ad unificare le discipline previste dalla L. n. 2359 del 1865, art. 51 e dalla L. n. 865 del 1971, artt. 19 e 20 (gli ultimi due, ovviamente, quali risultanti dalle declaratorie d'incostituzionalità rispettivamente emesse dalla menzionata sentenza n. 67 del 1990, e, per la diretta azionabilità della pretesa all'indennità per l'occupazione di urgenza, dalla sentenza n. 470 del 1990), ed ha espressamente aggiunto che, in mancanza di stima, può esser proposta l'azione di diretta determinazione giudiziale dell'indennità.»

Corte di Cassazione, Sezione I civile N.5517 del 06/03/2017

**Sintesi: L'art. 54 del DPR 327/2001 comprende due azioni a tutela dell'espropriato volte alla determinazione giudiziale dell'indennità, una avverso la determinazione amministrativa di secondo grado (ad opera della commissione provinciale o del collegio dei tecnici) e l'altra indipendente da essa, come si evince dall'utilizzo della congiunzione e dell'avverbio "e comunque" nell'ultima parte del primo periodo del primo comma dell'articolo 54 citato. Ciò costituisce la codificazione del principio della sentenza n. 67/1990 della C.Cost., secondo cui, una volta emanato il provvedimento ablativo sorge contestualmente, ed è per ciò stesso immediatamente azionabile, il diritto del proprietario a percepire il giusto indennizzo di cui art. 42 Cost., che si sostituisce al diritto reale, va determinato in riferimento alle caratteristiche del bene alla data del provvedimento, e non è subordinato alla liquidazione in sede amministrativa.**

Estratto: «1.1. Con il primo motivo di ricorso i ricorrenti P. si dolgono della duplice violazione di legge in cui ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, è incorso il giudice adito nel dare applicazione al D.Lgs. 1 settembre 2011, n. 150, art. 29, e D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, art. 22, comma 4, posto che, contrariamente a quanto da esso statuito, ferma in fatto la circostanza che nella specie non era stata ancora operata una determinazione in via definitiva dell'indennità, in relazione alla prima delle norme richiamate, andava osservato che, a fronte della rilevata circostanza di fatto, "non può iniziare a decorrere alcun termine di decadenza di trenta giorni, la cui decorrenza è invece indissolubilmente ancorata esclusivamente alla notifica della indennità definitiva di esproprio", sicché nel caso di una stima solo provvisoria, "in mancanza di una diversa previsione di legge e soprattutto in mancanza della previsione di uno specifico termine di decadenza, il termine a disposizione del proprietario per la proposizione del giudizio di opposizione alla stima è inevitabilmente quello decennale previsto per la prescrizione ordinaria", con il conclusivo effetto che non poteva perciò ritenersi tardiva l'opposizione proposta dai ricorrenti oltre il termine di trenta giorni dalla notifica del decreto di esproprio, ma prima della determinazione dell'indennità

modificazione della classificazione urbanistica del fondo espropriato, in quanto intervenuta in epoca successiva al periodo di occupazione cui si riferiva la sentenza passata in giudicato ed anteriore alla pronuncia del decreto di espropriazione, dovrebbe ugualmente escludersi la rilevanza della nuova qualificazione, in quanto, pur avendo carattere conformativo, risultava di per sé idonea ad escludere l'edificabilità del suolo, allo stesso modo di quella precedente; che è infatti pacifico che con variante approvata il 16 maggio 2000, e quindi successivamente all'avvio del procedimento ablatorio, l'area in cui ricade il fondo espropriato, già inclusa in zona agricola E2 del programma di fabbricazione del Comune di Vieste, è stata riclassificata come zona F3, destinata ad attrezzature scolastiche superiori, peraltro proprio in funzione della realizzazione del Centro polivalente per la cui costruzione era stata disposta l'occupazione; che, come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza di legittimità in tema di determinazione dell'indennità di espropriazione, la destinazione di aree a edilizia scolastica, nella cui nozione devono ricomprendersi tutte le opere e attrezzature che hanno la funzione di integrare il complesso scolastico, nell'ambito della pianificazione urbanistica comunale, ne esclude la vocazione edificatoria, avendo l'effetto di configurare un tipico vincolo conformativo, come destinazione ad un servizio che trascende le necessità di zone circoscritte ed è concepibile solo nella complessiva sistemazione del territorio, nel quadro di una ripartizione in base a criteri generali ed astratti; che l'edificabilità delle predette aree non può essere riconosciuta neppure sotto il profilo di una realizzabilità della destinazione ad iniziativa privata o promiscua pubblico-privata, giacché l'edilizia scolastica è riconducibile ad un servizio strettamente pubblicistico, connesso al perseguimento di un fine proprio ed istituzionale dello Stato, su cui non interferisce la parità assicurata all'insegnamento privato (cfr. Cass., Sez. I, 16/03/2016, n. 5247; 9/08/2012, n. 14347);»

## GIUDIZIO - DETERMINAZIONE GIUDIZIALE DELL'INDENNITÀ - INTERVENUTA OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA



L'intervenuta occupazione appropriativa di un bene privato per scopi di pubblica utilità con oggettiva ed irreversibile trasformazione dello stato dei luoghi comporta che la cognizione del Giudice d'Appello deve concentrarsi prioritariamente sulla domanda della parte istante volta a reprimere il pregiudizio sofferto in merito all'occupazione *sine titulo*, anche quando vi sia stata una dichiarazione di pubblica utilità non confluita in un definitivo decreto di esproprio. (Cfr. Corte di Cassazione, sez. I civ. del 25/01/2018)

Laddove l'opera venga realizzata prima dell'emissione del decreto, che si considera avvenuto tardivamente rispetto alla trasformazione dello stato

dei luoghi, non è più ammessa l'azione di opposizione alla stima che rimane così priva di fondamento.

La situazione illecita verificatasi prima della corretta estinzione del diritto dominicale ad opera di un atto finale sorretto da una valida dichiarazione di pubblica utilità produce l'inammissibilità della domanda di opposizione.

In questo caso però l'inammissibilità è derivata dall'esecuzione dell'opera non dalla tardività dell'atto emesso tra l'altro in carenza di potere. (Cfr. Corte di cassazione, sez. i civ., n. 23257 del 17/11/2005)

§§§

Corte di Cassazione, Sezione I civile N.23257 del 17/11/2005

**Sintesi: È inammissibile ed irrituale un giudizio di opposizione alla stima quando si sia verificata un'occupazione appropriativa, nonostante l'emanazione di un (tardivo) decreto di esproprio.**

Estratto: «Dall'illustrazione che precede e dallo stesso tenore delle enunciazioni della Corte territoriale che sono state sopra riportate, è dato di ricavare come detto Giudice abbia inteso riconoscere che, nella specie, il decreto di espropriazione figura intervenuto "dopo la realizzazione dell'opera pubblica progettata", ovvero una volta che si era "verificata l'irreversibile destinazione dell'area all'opera pubblica (stessa)", onde il pregresso verificarsi degli effetti acquisitivi della cd. accessione invertita (o occupazione appropriativa) e della correlativa "estinzione del diritto dominicale per fatto imputabile all'occupante" ha reso "irrilevante" il provvedimento ablatorio, con determinante incidenza sull'ammissibilità dell'opposizione innanzi alla Corte di Appello, il quale, non interferendo "in alcun modo e sotto alcun riflesso con la situazione effettuale dell'illecito ormai consolidatasi", è rimasto "privo di oggetto, epperò emesso in carenza di potere". Ne consegue che le censure dell'odierno ricorrente (Silvano Marino), là dove risultano incentrate (tutte ed esclusivamente) sul rilievo secondo cui il decreto sindacale di espropriazione n. 37 del 9.7.1999 "era stato emesso nelle more del giudizio promosso innanzi alla Corte di Appello di Lecce", mentre, "sebbene...allo stato degli atti fosse stato acquisito come fatto incontestabile la sussistenza del decreto di esproprio, il Giudice adito nella motivazione della sentenza afferma il contrario ed in virtù di tale erronea convinzione ha dichiarato l'inammissibilità ed irritualità dell'opposizione proposta dagli attori", non colgono l'effettiva ratio decidendi, onde l'inammissibilità del motivo pur dedotto dal medesimo Silvano Marino, atteso che detto Giudice, come si è visto, non ha dichiarato l'inammissibilità e l'irritualità dell'opposizione sulla base dell'erroneo presupposto circa l'insussistenza del provvedimento ablatorio, emesso invece nelle more del giudizio, ma è addivenuto ad una simile declaratoria in forza del differente assunto, sopra riportato e non specificatamente censurato, relativo all'intervento di tale provvedimento "dopo la realizzazione dell'opera pubblica progettata", ovvero una volta che si era "verificata l'irreversibile destinazione dell'area all'opera pubblica

(stessa)", così da risultare "irrilevante..., con determinante incidenza sull'ammissibilità dell'opposizione", essendosi realizzata "l'estinzione del diritto dominicale per fatto imputabile all'occupante".»

Corte di Cassazione, Sezione I civile del 25/01/2018

**Sintesi: Ove la Corte d'Appello ritenga integrata un'ipotesi di occupazione acquisitiva, deve provvedere ad esaminare la domanda volta a conseguire la riparazione per il pregiudizio sofferto, posto che l'illecito spossessamento del privato da parte della P.A. e l'irreversibile trasformazione del suo terreno per la costruzione di un'opera pubblica non danno luogo, anche quando vi sia stata dichiarazione di pubblica utilità, all'acquisto dell'area da parte dell'Amministrazione, sicché il privato ha diritto a chiedere il risarcimento del danno per equivalente.**

Estratto: «2.3 - 2.4 - 2.7. - 2.8. - Con il terzo ed il quarto motivo del ricorso principale, nonché con il secondo (di cui si sono già esaminate alcune censure) ed il terzo motivo del ricorso incidentale, i ricorrenti contestano, tra l'altro, che la Corte d'Appello, pur avendo espressamente ritenuto essersi verificata una ipotesi di occupazione acquisitiva, non abbia riconosciuto il diritto al risarcimento del danno per tale causa. Emerge dalla pronuncia del giudice di prime cure, e pure dalla impugnata decisione della Corte d'Appello, per quanto in forma assai sintetica, che gli istanti avevano domandato il riconoscimento di ogni indennità o risarcimento, in conseguenza del pregiudizio subito quale effetto della perdita definitiva di alcuni suoli e della occupazione delle superfici di loro proprietà. Avendo ritenuto che sia rimasta integrata un'ipotesi di occupazione acquisitiva, la Corte territoriale avrebbe dovuto effettivamente provvedere ad esaminare la domanda degli istanti volta a conseguire la riparazione per il pregiudizio sofferto. Quanto appena osservato trova del resto conferma nella condivisibile giurisprudenza della Sezioni Unite della Cassazione, le quali hanno recentemente evidenziato che "in materia di espropriazione per pubblica utilità, la necessità di interpretare il diritto interno in conformità con il principio enunciato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo cui l'espropriazione deve sempre avvenire in "buona e debita forma", comporta che l'illecito spossessamento del privato da parte della P.A. e l'irreversibile trasformazione del suo terreno per la costruzione di un'opera pubblica non danno luogo, anche quando vi sia stata dichiarazione di pubblica utilità, all'acquisto dell'area da parte dell'Amministrazione, sicché il privato ha diritto a chiedere... il risarcimento del danno per equivalente", Cass. SU, sent. 19.1.2015, n. 735.»

## GIUDIZIO - DETERMINAZIONE GIUDIZIALE DELL'INDENNITÀ - LEGITTIMATI AD INTERVENIRE



In tema di espropriazione, la cosiddetta legittimazione a contraddire assunta dai confini di cui all'art. 54 del d.P.R. 327/2001 trova riscontro

in una moltitudine di casi piuttosto complessi esistenti nel panorama giurisprudenziale, la cui raffigurazione necessita di un'analisi maggiormente approfondita a seconda del grado di stratificazione che contraddistingue l'interesse alla tutela nel rapporto ablatorio.

Così nell'ambito di una procedura per la realizzazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, il soggetto legittimato al pagamento è il Comune identificato quale beneficiario dell'espropriazione, ciò si verifica anche quando titolare dell'esercizio di ablazione sia un altro soggetto appositamente delegato in nome e per conto dell'Amministrazione comunale ex art. 60 della legge n. 865/1971.

Tale configurazione non è detto che possa adottarsi nell'ipotesi di concorso di più Enti nella realizzazione dell'opera.

Il caso richiamato è abbastanza articolato e reso problematico dalla pluralità di comportamenti posti in campo, tuttavia nella generalità di simili circostanze viene preferito il principio per cui il beneficiario si accoli gli oneri dovuti per l'attuazione della procedura, a meno che dallo stesso decreto di esproprio non emerga diversamente e si attribuiscono tali compiti ad altro Ente.

Quanto sopra, nella casistica in cui ad operare come organo delegato sia un privato, occorre una previsione di legge ed un atto amministrativo che testualmente specificino i confini della delega, laddove si potrà disporre in merito ad un'attività meramente interlocutoria con l'Ente pubblico dotato della relativa potestà amministrativa per la richiesta di emissione degli atti coattivi oppure in ragione di conferimento della facoltà di azione in nome e per conto proprio.

Nella fattispecie della concessione traslativa il concessionario agisce come sostituto della P.A. e trasferisce gli effetti del potere conferitogli dalla concessione sui terzi come se fosse direttamente imposto dalla stessa struttura pubblica.

La guida significativa di pronto uso nel circoscrivere il campo della legittimazione processuale di determinazione dell'indennità promossa dall'espropriato è rappresentata dalla norma contenuta nell'art. 3, comma

1 lett. d) del d.P.R. 327 del 2001, che dispone tale ruolo in capo al “beneficiario dell’espropriazione”, ossia il soggetto pubblico o privato che chiede l’espropriazione.

Dalla prospettiva opposta, la figura di legittimato a proporre la tutela è sicuramente il proprietario privato del proprio diritto dominicale, nondimeno bisogna prestare la dovuta attenzione anche al novero di soggetti che contraggono con quest’ultimo un rapporto giuridico sul bene.

In tale contesto, il conduttore non solo ha un’autonomia di azione, bensì può rivendicare le proprie ragioni direttamente nei confronti del proprietario pretendendo una parte dell’indennità già percepita o trasformando la medesima nella richiesta dell’intero ammontare dei frutti non percepiti dal mancato raccolto con estensione ai miglioramenti apportati nell’esercizio dell’attività di conduzione.

Ne deriva che il decreto di esproprio produce la risoluzione dei rapporti aventi ad oggetto il bene ed esistenti tra il proprietario ed i terzi al momento della sua emissione. (Cfr. Corte di Cassazione, sez. I civ., n. 214 del 09/01/2020)

Il vasto panorama dei soggetti legittimati ad agire nel giudizio di opposizione è specificato sin dagli albori della disciplina della pubblica espropriazione individuata nella “Legge madre” o “Pisanelli” n. 2359/1865.

L’art. 42 della Costituzione con la definizione del principio della proprietà fondiaria innalza a rango costituzionale la tutela del diritto reale.

I principali legittimati sono l’espropriante ed i suoi delegati e l’espropriato o i suoi eredi.

La legge 865/71 con l’art. 17 conferma l’estensione della tutela a quei soggetti che pongono la fonte del proprio diritto nel rapporto obbligatorio che li collega al proprietario e sono: il fittavolo, il mezzadro, il colono o partecipante, ossia tutti coloro che “soffrono”

l'abbandono del bene espropriato essendo la loro attività correlata al godimento dello stesso in qualità di conduttori. (*Ex multis* Corte di Cassazione, sez. I civ., n. 21351 del 09/11/2004)

A quest'ultimo, si è già detto, spetta un'indennità aggiuntiva rispetto a quella del proprietario per il sacrificio che subisce l'attività posta in essere sul bene oggetto di ablazione.

Le diverse alternative di difesa che gli si pongono davanti sono di facile esplicazione.

Per il sol fatto che il proprietario si sia già pagato, può intentare azione contro questi al fine di chiedere la corresponsione della parte di indennità dovuta.

Invero, nel caso il giudizio di opposizione alla stima sia già iniziato, può produrre le proprie difese in questo contenzioso, il suo intervento sarà autonomo e legittimato passivo sarà sempre l'espropriante, che potrà essere condannato al deposito dell'indennità per lui soddisfattiva, ma sempre in favore del proprietario.

Ad ogni modo, nel caso il conduttore contesti l'entità di quanto determinato in sede amministrativa, potrà attivare da solo il giudizio di opposizione. (Cfr. Corte di cassazione, sez. I civ., n. 15936 del 29/07/2005)

Di particolare interesse è la fattispecie trattata nella pronuncia n. 12022/2004 della Suprema Corte.

Il concetto di "altri interessati" di cui all'art. 19 della legge 865/1971 viene ripreso dalla Corte di legittimità a proposito del soggetto che realizza su terreno altrui la costruzione di un edificio senza formalizzarne l'acquisto.

Tuttavia, il Giudice collegiale nega l'estensione della tutela dell'opposizione alla stima anche a questo soggetto in quanto esso non gode di alcun vero e autonomo diritto reale sul terreno oggetto di esproprio: sia perché alcun diritto di superficie è stato instaurato, per cui

vige l'istituto codicistico di incorporazione di tutto ciò che viene impiantato su suolo altrui, spetterà al costruttore lo *ius tollendi* della nuova costruzione o il diritto di credito, sia perché le domande in sanatoria o la richiesta di accatastamento non costituiscono che estrinsecazioni o manifestazione del diritto di proprietà, ma non il diritto stesso.

## §§§

Corte di Cassazione, Sezione I civile N.12022 del 01/07/2004

**Sintesi: Se un terzo ha realizzato l'edificio senza formalizzare l'acquisto del terreno, la circostanza fattuale che paghi l'ICI o abbia chiesto e ottenuto la sanatoria edilizia non gli conferisce il diritto di intervenire nel giudizio di opposizione alla stima.**

Estratto: «il regime dei manufatti costruiti su suolo altrui non è disciplinato né dalle risultanze catastali, né dalle dichiarazioni (e/o ammissioni) delle parti al riguardo, ma direttamente ed inderogabilmente dalle disposizioni del codice civile che vietano, per un verso la possibilità di mantenere divise la proprietà del suolo e quella delle costruzioni su di esso realizzate (se non nei limiti di cui all'art. 952 cod. civ. che qui non vengono in discussione; e stabiliscono di conseguenza, che la loro proprietà si acquista immediatamente al proprietario di questo, per effetto e nel momento della loro incorporazione (art. 934): senza attribuire alcun effetto reale alla circostanza obbiettiva che le stesse siano state realizzate (e/o accatastate) da un terzo cui spettano soltanto (nei confronti del proprietario del suolo) lo *ius tollendi* e/o il diritto di credito nei limiti ed alle condizioni, previsti dagli art. 936 segg. cod. civ.. Con la conseguenza ulteriore che solo il proprietario del terreno espropriato può chiedere che l'indennità, venga rapportata anche al valore delle (ormai proprie) costruzioni che stabilmente vi insistono a sono state in questo incorporate (Cass. sez. un. 1465/1977), se la loro valutabilità non é esclusa dalla legge (art. 42 e 43 della legge n. 2359/1865). Vero è che lo stesso art. 934 esclude il principio dell'accessione tutte le volte in cui risulti diversamente dal titolo o dalla legge. Ma nel caso, la Corte territoriale ha accertato che la società non ha prodotto alcun atto traslativo dell'immobile (o delle porzioni di esso su cui insistono le costruzioni) in suo favore, costituente il titolo necessariamente richiesto dal precedente art. 922 per acquistarne la proprietà unitamente alla legittimazione a richiedere l'indennità per la relativa porzione di immobile espropriata; ragion per cui del tutto correttamente ha escluso che l'atto traslativo richiesto da dette norme potesse essere sostituito da equipollenti, fra i quali la richiesta di accatastamento dei manufatti e quella di sanatoria: anche perché le stesse possono essere avanzate pure da soggetti non proprietari dell'immobile (cfr. art. 13 della legge 47 del 1985 che legittima ad ottenere la concessione in sanatoria "il responsabile dall'abuso"). Né siffatta legittimazione poteva derivare alla società dal disposto dell'art. 19 della legge 865 del 1971 che facoltà a proporre opposizione alla stima dell'indennità "i proprietari e gli altri interessati", avendo questa Corte già specificato che i primi vanno identificati nei soggetti iscritti nei registri o negli atti catastali di cui si è detto avanti, con possibilità di estensione agli eredi o aventi causa, mentre i secondi sono immediatamente individuabili nei titolari di diritti o pretese reali sul bene, in concorso ovvero in conflitto con la posizione dei proprietari.»

Corte di Cassazione, Sezione I civile N.21351 del 09/11/2004

**Sintesi: I soli soggetti ammessi a partecipare al giudizio di determinazione dell'indennità sono i titolari di diritti reali sul bene espropriato, nonché - unici titolari di diritti di obbligazione - i soggetti indicati all'art. 17 l. 865/71 (fittavolo, mezzadro, colono, compartecipante).**

Estratto: «Fin dalle più remote interpretazioni degli art. 42 Costit. ed 1 della legge 2359 del 1865, questa Corte ha affermato che i soli soggetti ammessi a partecipare ai giudizi in cui si chiede la determinazione di indennità - quale che ne sia il contenuto e l'estensione - per l'avvenuta espropriazione di immobili onde realizzare opere pubbliche, sono l'espropriante (ed i suoi delegati) e l'espropriato (o gli eredi o aventi causa) cui l'art. 19 della legge 865/1971 aggiunge "gli altri interessati": costantemente individuati da dottrina e giurisprudenza nei (soli) titolari di diritti o pretese reali sul bene, in concorso ovvero in conflitto con la posizione dei proprietari; come esemplificativamente avviene per l'usufruttuario cui l'art. 27 della legge 2359 del 1865 già attribuiva il diritto di pretendere dal proprietario indennizzato la corresponsione della parte di indennità che gli spetta, nonché quello di agire o di intervenire nel giudizio di opposizione per chiedere che nell'indennità da attribuirsi al proprietario venga ricompresa anche la quota che quest'ultimo dovrà corrispondergli. Per quanto riguarda, invece, i rapporti obbligatori instaurati dall'espropriato, l'art. 17 della legge 865 del 1971 attribuisce la legittimazione a chiedere la determinazione dell'indennità aggiuntiva introdotta dalla norma esclusivamente al fittavolo, mezzadro, colono o compartecipante, costretto ad abbandonare il terreno" in conseguenza dell'espropriazione, per cui fra di essi non rientra il titolare di altro contratto che gli consenta l'utilizzazione degli immobili, non potendo detta norma essere estesa, anche in conformità della sua "ratio" a soggetti diversi da coloro che, essendo coltivatori diretti del fondo espropriato, sono privati per effetto dell'espropriazione dell'oggetto della loro attività lavorativa (Cass. 8578/1998).»

Corte di Cassazione, Sezione I civile N.15936 del 29/07/2005

**Sintesi: L'intervento del conduttore del bene espropriato nel giudizio di opposizione alla stima promosso dal proprietario, è autonomo, e legittimato passivo risulta esclusivamente l'espropriante.**

Estratto: «quando non si tratti di applicare una disposizione di questo tipo, come appunto nel caso di specie in cui viene in considerazione, secondo l'incensurato apprezzamento di fatto della Corte territoriale, il rapporto di "conduzione" del fabbricato, già di proprietà della Grosso, destinato all'attività di rivendita di prodotti ortofrutticoli dapprima esercitata dalla Traverso e quindi interrotta per effetto del disposto esproprio, riprendono vigore i principi generali in tema di espropriazione per causa di pubblica utilità, quali si traggono dalla legge fondamentale 25 giugno 1865, n. 2359 (cui già faceva rinvio, prima delle innovazioni introdotte in materia dagli artt. 34 e 35 della legge 27 luglio 1978, n. 392, il combinato disposto degli artt. 4 e 6 della previgente legge 27 gennaio 1963, n. 19, sulla tutela giuridica dell'avviamento commerciale), là dove la menzionata legge n. 2359/1865, al terzo comma dell'art. 27, lungi dal riconoscere ai "conduttori" un ulteriore, autonomo indennizzo rivolto a compensare il pregiudizio per le attività di fatto espletate sull'immobile ed interrotte

dall'espropriazione, attribuisce piuttosto agli stessi il diritto di pretendere dal proprietario già indennizzato la corresponsione della parte dell'indennità loro spettante, come previsto (peraltro) anche dall'art. 1638 c.c., nonché il diritto, in via alternativa, sulla base del disposto degli artt. 52-56 della legge da ultimo citata ivi pure richiamati, di agire con opposizione avverso la stima dell'indennità medesima (qualora ritengano che l'indennità determinata in sede amministrativa non comprenda l'intero ammontare dovuto) ovvero di intervenire nell'analogo giudizio promosso dal proprietario espropriato, dovendosi, al riguardo, ritenere che tale intervento presenti i connotati dell'intervento autonomo e che, qualora il conduttore si avvalga di una simile alternativa, legittimato passivo risulti esclusivamente l'espropriante, ancorchè la sua eventuale responsabilità verso il medesimo conduttore, in base al principio dell'unicità dell'indennità nella disciplina di cui alla già menzionata legge n. 2359 del 1865, possa solo esplicarsi nell'adempimento dell'obbligo di depositare, a favore del proprietario, anche quella somma che risulti destinata a soddisfare le ragioni del conduttore stesso (Cass. 19 maggio 1983, n. 3448; Cass. 26 gennaio 1985, n. 379; Cass. sezioni unite 8 giugno 1998, n. 5609; Cass. 20 febbraio 2004, n. 3384);»

Corte di Cassazione, Sezione I civile N.214 del 09/01/2020

**Sintesi: L'affittuario o altro titolare di diritti personali di godimento sull'immobile espropriato, al di fuori delle ipotesi di diritto all'indennità aggiuntiva a favore dei soggetti che traggono i propri mezzi di sussistenza dalla coltivazione del fondo, può o pretendere dal proprietario già indennizzato la corresponsione della parte d'indennità a lui spettante, ovvero può agire con opposizione alla stima e intervenire nell'analogo giudizio proposto dal proprietario espropriato (e tale intervento presenta i connotati dell'intervento autonomo), pur se il pregiudizio lamentato può trovare ristoro, per il principio di unicità, sull'indennità di esproprio, la cui entità è determinata esclusivamente in relazione al valore del terreno, quale si presenta per le sue caratteristiche naturali, economiche e giuridiche, senza che possa assumere rilevanza il pregiudizio del conduttore di non poter svolgere ulteriormente la precedente attività.**

Estratto: «Occorre rilevare che, come chiarito dalle Sezioni Unite (Cass. 5609/1998), sia pure con riferimento alla disciplina dettata dalla L. n. 2359 del 1865, "l'art. 27, comma 3 Legge medesima (prevedente che il conduttore del fondo espropriato è fatto indenne dal proprietario "o può esperire le sue ragioni nel modo indicato dagli artt. 52 e 56"), va inteso nel senso che detto conduttore ha il diritto non solo di pretendere dal proprietario già indennizzato la corresponsione della parte d'indennità a lui spettante (come, peraltro, previsto anche dall'art. 1638 c.c.), ma anche, in alternativa - nel caso in cui ritenga l'indennità determinata in via amministrativa non comprensiva dell'intero ammontare corrispondente a frutti non percepiti, mancato raccolto o eventuali miglioramenti - di agire con opposizione avverso la stima dell'indennità stessa, ovvero di intervenire nell'analogo giudizio promosso dal proprietario espropriato" Quindi, l'affittuario o altro titolare di diritti personali di godimento sull'immobile espropriato, al di fuori delle ipotesi di diritto all'indennità aggiuntiva a favore dei soggetti che traggono i propri mezzi di sussistenza dalla coltivazione del fondo, può o pretendere dal proprietario già indennizzato la corresponsione della parte d'indennità a lui spettante, ovvero può agire con opposizione alla stima e intervenire nell'analogo giudizio proposto dal proprietario espropriato (e tale intervento presenta i connotati dell'intervento autonomo), pur se il pregiudizio lamentato può trovare

ristoro, per il principio di unicità, sull'indennità di esproprio, la cui entità è determinata esclusivamente in relazione al valore del terreno, quale si presenta per le sue caratteristiche naturali, economiche e giuridiche, senza che possa assumere rilevanza il pregiudizio del conduttore di non poter svolgere ulteriormente la precedente attività (Cass. 5381/2006). Il decreto di esproprio, che deve essere emesso soltanto nei confronti dei proprietari degli immobili soggetti all'espropriazione immobiliare, risolve infatti automaticamente i contratti sussistenti tra il proprietario ed i terzi, pur quando gli stessi siano - come quelli agrari, ovvero di locazione - soggetti a particolare tutela e/o a proroga legale, ritenendo il legislatore irrilevante al riguardo la preesistenza dei diritti di detti terzi (Cass. 14205/2009, in motivazione). Sia la L. n. 2359 del 1865, sia quelle successive (L. n. 865 del 1971, e T.U. appr. con D.P.R. n. 327 del 2001) dunque non hanno previsto che all'imprenditore non proprietario, costretto dall'espropriazione ad abbandonare l'area espropriata, spetti un'indennità per il fatto di vedere dissolta l'organizzazione aziendale di cui costituiva elemento il diritto di godimento sull'immobile espropriato, essendo l'estinzione dei minori diritti personali una conseguenza dell'espropriazione del diritto di proprietà (Cass. sez. un. 1008/1972), e quindi, un effetto naturale del ricorso allo strumento ablativo, ed essendo riconosciuto, ai terzi titolari di diritti di godimento (specificamente individuati) soltanto la parte di indennità corrispondente ai frutti del fondo non percepiti ed al mancato raccolto oltre agli eventuali miglioramenti allo stesso apportati. In particolare, la legge in materia (attualmente art. 32 T.U.E.) "conferisce a ciascuno solo la scelta di abbandonare ogni suo bene sul fondo senza poter pretendere alcuna indennità aggiuntiva (con la sola eccezione de "le costruzioni, le piantagioni e le migliorie" purché non eseguite allo scopo di conseguire un'indennità maggiore). Ovvero "di asportare a sue spese i materiali e tutto ciò che può essere tolto senza pregiudizio dell'opera di pubblica utilità da eseguirsi": in conformità del resto al disposto del precedente art. 1, secondo cui l'espropriazione ha per oggetto "beni immobili o diritti relativi ad immobili" e non anche i beni mobili che vi insistono e quanto non costituisce stabile accessione del fondo, che continuano ad appartenere a chi ne era in precedenza proprietario, e possono pertanto da questi essere asportati" (Cass. sez. un. 5609/1998; Cass. 14205/2009).»

## GIUDIZIO - DETERMINAZIONE GIUDIZIALE DELL'INDENNITÀ - LEGITTIMATI AD INTERVENIRE - ASSEGNATARI PEEP



Un'altra categoria di soggetti che possono ricevere inclusione nel novero di quelli legittimati passivi di un esproprio sono gli assegnatari di area Peep.

Le aree Peep sono quelle zone individuate dal Comune e assegnate a particolari organismi mediante convenzione per la costruzione di alloggi

da concedere in diritto di superficie per un tempo massimo di 99 anni, rinnovabile, oppure in proprietà tramite rogito notarile.

Nella decisione analizzata del T.A.R. Piemonte n. 318 del 21/02/2014, si discute sulla posizione di questi soggetti nell'alveo della tutela espropriativa.

In contestazione da parte degli assegnatari o attuatori è il mancato coinvolgimento nella procedura di esproprio, lamentata che viene fatta oggetto di censura da parte del Giudice amministrativo, il quale non li considera parte integrante del procedimento amministrativo, ma li esclude anche dalla procedura giudiziaria sulla stima limitata ad un rapporto diretto tra espropriante ed espropriato (proprietario).

Il Collegio di primo grado fa comunque salva la possibilità di tutela dei rapporti intercorrenti tra Amministrazione e beneficiari dell'esproprio.

Sulla stessa linea decisionale si trova una precedente statuizione del Consiglio di Stato che non ravvisa alcuna illegittimità nell'estromissione per omessa notifica da parte del Comune agli assegnatari di aree PEEP nel giudizio di opposizione alla stima davanti alla Corte d'Appello, in funzione di giudice unico, perché “*non sono soggetti necessari del processo civile*”. (Cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, n. 2853 del 17/05/2012)

L'esclusione dall'insieme di legittimati nei confronti della categoria degli assegnatari era affermata finanche nella particolare situazione descritta dall'art. 35, comma 12 della decaduta legge n. 865 del 1971, che esprimeva il principio di un equo bilanciamento tra i corrispettivi della concessione di superficie ed i prezzi delle aree cedute in proprietà con la copertura delle spese sostenute dal Comune per l'acquisizione delle aree, in relazione ad un diritto al conguaglio non essendoci alcun onere informativo per i soggetti che non fossero i beneficiari dell'espropriazione in quanto tale diritto, originato da una rideterminazione giudiziale dell'indennità di esproprio, sorgeva soltanto in capo a questi ultimi. (Cfr. Tar Toscana, se. I civ., n. 137 del 30/01/2019)

§§§

Consiglio di Stato, Sezione IV N.2853 del 17/05/2012

**Sintesi: Non è possibile desumere alcun comportamento illegittimo del Comune a fronte dell'omessa comunicazione nei confronti degli assegnatari di aree PEEP dell'instaurazione del procedimento dinanzi alla Corte d'Appello per l'opposizione alla stima e concernente la controversia tra il Comune ed il proprietario espropriato, in quanto gli assegnatari, in qualità di soggetti esterni alla procedura ablatoria, non sono soggetti necessari del processo civile. Le parti processuali di tale giudizio rimangono esclusivamente l'espropriato e l'espropriante, salvi i rapporti ulteriori esistenti.**

Estratto: «In relazione al primo profilo, va rilevato come sia centrale nella definizione della vicenda la disamina della norma contenuta nell'art. 35 legge n. 865/1971. Tale disposizione prevede esplicitamente che: "la convenzione stipulata dal Comune per concedere il diritto di superficie sulle aree incluse nel P.E.E.P. deve prevedere il corrispettivo della concessione in misura pari al costo di acquisizione delle aree, nonché al costo delle relative opere di urbanizzazione realizzate o da realizzare, allo scopo evidentemente di assicurare la copertura delle spese complessivamente sostenute o da sostenere da parte dell'Amministrazione". Si tratta di norma inderogabile che va ad integrare la disciplina dettata dalle singole convenzioni stipulate dal Comune con i beneficiari, ex art. 1339 c.c (inserzione automatica di clausole e di prezzi imposti per legge). Il testo normativo rende palese il diritto del Comune di recuperare quanto speso sia per l'acquisizione delle aree (corrispettivo da adeguare all'effettiva somma dovuta agli espropriati a seguito della definizione della pratica espropriativa) sia per la loro urbanizzazione, come dal costante orientamento della giurisprudenza (ex plurimis, Consiglio di Stato, sez. V, 3 luglio 2003, n. 3982). Peraltro, anche nella deliberazione 2/03, al punto 5 del dispositivo, viene prevista la possibilità di richiedere l'eventuale conguaglio, per cui, poiché la stessa deliberazione fa poi rinvio nelle convenzioni d'assegnazione, appare irrilevante che queste ultime non contengano espressamente una clausola dello stesso tenore. Per altro verso, non è possibile desumere alcun comportamento illegittimo del Comune di Bussoleto a fronte dell'omessa comunicazione nei confronti degli assegnatari, dell'instaurazione del procedimento dinanzi alla Corte d'Appello di Venezia per l'opposizione alla stima e concernente la controversia tra il Comune ed il proprietario espropriato, in quanto gli appellanti, in qualità di soggetti esterni alla procedura ablatoria, non erano soggetti necessari del processo civile. Le parti processuali di tale giudizio rimanevano esclusivamente l'espropriato e l'espropriante, salvi i rapporti ulteriori esistenti tra amministrazione e soggetti beneficiari dell'esproprio.»

TAR Piemonte, Sezione I N.318 del 21/02/2014

**Sintesi: La censura intesa a lamentare il mancato coinvolgimento dell'assegnatario di aree PIP nel contraddittorio sulla determinazione giudiziale dei costi complessivi di esproprio, appare infondata, atteso che i soggetti attuatori o assegnatari finali non sono contemplati come parti interessate al procedimento espropriativo.**

Estratto: «5. Nel merito, il primo motivo di ricorso attiene all'illegittimità degli atti impugnati per mancata comunicazione dell'avviso di avvio del procedimento, ex art. 7 L. 241/1990. La ricorrente lamenta il fatto che non le sia stato consentito di partecipare né alla fase giudiziale, né alla fase stragiudiziale della definizione transattiva delle vertenze pendenti tra

**Sintesi: In tema di indennità di esproprio, il D.P.R. n. 327 del 2001, art. 54, comma 2 prevede la decadenza dal diritto di proporre opposizione alla stima solo a seguito del decorso del termine perentorio di trenta giorni dalla notifica del decreto di esproprio o della successiva stima peritale, dovendo pertanto escludersi che l'opponente incorra in altra decadenza ove tali notifiche non siano effettuate, pure nei casi in cui l'opposizione sia proposta dallo stesso ente espropriante, che sia anche promotore o beneficiario dell'espropriazione.**

Estratto: «2. Ricorre per la cassazione dell'indicata ordinanza CO.ME.T. S.r.l. con unico motivo con cui deduce la violazione del D.P.R. n. 327 del 2001, artt. 20, 21, 23, 26, art. 27, comma 2, e la violazione e falsa applicazione del "principio di cognizione" e degli artt. 24 e 42 Cost., in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3. Avrebbe in tal senso concorso, la mancata notifica alla ricorrente del decreto di esproprio, quale atto determinativo dell'indennità contenente i criteri di stima, nelle forme degli atti processuali civili (D.P.R. n. 321 cit., ex art. 20), nella irrilevanza della conoscenza aliunde avuta del decreto, e la mancata formazione dell'accordo, non risultando mai avviato il procedimento della terna tecnica previsto dal D.P.R. cit., art. 21, e mai formatosi, per decorso del termine di trenta giorni (D.P.R. cit., ex art. 26), l'atto determinativo della indennità definitiva per intervenuta accettazione di quella provvisoria. Qualsiasi accettazione presuppone la conoscenza legale dell'atto da cui far discendere gli effetti che l'accettazione importa a tutela del diritto di proprietà e di difesa. 3. Il motivo è manifestamente fondato dovendosi qui dare continuità al conforme orientamento di legittimità formatosi sulla tempestività del ricorso (cfr. Cass. n. 28791; Cass. n. 9566 del 2018; Cass. n. 21731 e n. 442 del 2016). In tema di indennità di esproprio, il D.P.R. n. 327 del 2001, art. 54, comma 2, applicabile "ratione temporis", prevede la decadenza dal diritto di proporre opposizione alla stima solo a seguito del decorso del termine perentorio di trenta giorni dalla notifica del decreto di esproprio o della successiva stima peritale, dovendo pertanto escludersi che l'opponente incorra in altra decadenza ove tali notifiche non siano effettuate, pure nei casi in cui l'opposizione sia proposta dallo stesso ente espropriante, che sia anche promotore o beneficiario dell'espropriazione (Cass. 26/02/2021, n. 5340).»

## **GIUDIZIO - DETERMINAZIONE GIUDIZIALE DELL'INDENNITÀ - TERMINE DECADENZIALE - PER L'ESPROPRIANTE**



In tema di opposizione alla stima secondo i dettami degli art. 54 del d.P.R. 327 del 2001 e 29 del d.lgs. n. 150 del 2011, il termine di trenta giorni ivi previsto ha natura perentoria caducando la relativa azione se decorso infruttuosamente, e ciò indistintamente per ogni tipo di soggetto avente diritto alla totale indennitaria. (Cfr. Corte di Cassazione, sez. I civ., n. 5340 del 26/02/2021)