

ESPROPRIONLINE collana a cura di PAOLO LORO

espropriazione per pubblica utilità

PLSI

ROCCO BALDASSINI

I SOGGETTI TERZI NELL'ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ

EXEO edizioni 

STUDI APPLICATI

pubblicazioni professionali

ISBN: 978-88-6907-342-7

ESPROPRIONLINE collana a cura di PAOLO LORO

espropriazione per pubblica utilità

PLS

ROCCO BALDASSINI

I SOGGETTI TERZI NELL'ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ

EXEO edizioni 

STUDI APPLICATI

pubblicazioni professionali

ISBN: 978-88-6907-342-7

abstract: il presente lavoro si prefigge lo scopo di indagare su una figura del procedimento di esproprio che sembra apparentemente secondaria ma in capo alla quale si incentrano spesso questioni anche assai problematiche. Alla domanda chi sia il soggetto terzo nel procedimento di esproprio non si può dare riscontro con una risposta monolitica ed unitaria. La complessità e la poliedricità del procedimento di esproprio impongono invece di dare una risposta articolata che deve essere modulata in funzione dei singoli momenti e dei passaggi specifici nei quali la figura del soggetto terzo compare sulla scena del procedimento ablatorio.

autore: **ROCCO BALDASSINI**, avvocato in Frosinone. Esperto in materia di espropriazione per pubblica utilità, di cui si occupa in via esclusiva sin dall'inizio della professione nel 1986. È cofondatore, primo Avvocato fiduciario e Direttore Scientifico dell'ANPTES (Associazione Nazionale per la Tutela degli Espropriati) che è tra le più importanti associazioni che difende i diritti delle vittime di espropriazioni.

editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 34841/2007 DUNS 339162698
sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova.

edizione: gennaio 2024

collana: ESPROPRIOnline, a cura di PAOLO LORD - numero in collana: 22

materia: espropriazione per p.u.

tipologia: studi applicati

formato: digitale pdf

ISBN: 978-88-6907-342-7

codice prodotto: PL51

copyright © 2024 Exeo S.r.l.. Tutti i diritti riservati. È consentita la stampa e l'utilizzo in più dispositivi ad esclusivo uso personale della persona fisica acquirente, o del 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 senza il consenso scritto dell'editore. Quanto alla riproduzione dei contenuti, sono consentite esclusivamente citazioni in virgolettato a titolo di cronaca, studio, critica, recensione, attività della pubblica amministrazione o professionale, accompagnate dal nome dell'autore, dell'editore, e dal titolo e anno della pubblicazione. Le violazioni dei diritti d'autore e di editore sono perseguibili e sanzionabili ai sensi degli art. 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della legge 633/1941.

Capitolo II

IL TERZO COMPROPRIETARIO (NON OPPONENTE) DEL BENE INDIVISO

2.1) quanto all'efficacia espansiva della decisione favorevole

La fattispecie alla quale in particolare si intende far riferimento è quella del bene indiviso, appartenente ad una pluralità di comproprietari, che sia stato oggetto di decreto di esproprio.

È ben noto che, secondo la giurisprudenza pacifica, nel caso in cui solo alcuni dei comproprietari proponessero il giudizio di opposizione alla stima, gli effetti dell'eventuale decisione favorevole, che abbia determinato una maggiore indennità di esproprio, si estendono anche in capo ai comproprietari non ricorrenti.

Tale regola particolare fa leva sul principio del carattere unitario dell'indennità di esproprio, secondo il quale la stessa dev'essere liquidata una volta sola a favore di tutti i soggetti che vantino diritti reali sul bene espropriato.

Il decreto di esproprio incide soltanto sull'oggetto, e non anche sulla natura dei predetti diritti, i quali sono destinati a trasferirsi sulla somma liquidata a titolo d'indennità.

La natura unitaria, indivisibile ed omnicomprensiva della indennità di esproprio era stata già individuata nella legge fondamentale sulle espropriazioni del 25.6.1865 n. 2359. ¹

¹ art. 27: «L'indennità è accettata o pattuita direttamente da coloro che hanno la proprietà dei fondi soggetti ad espropriazione. Quando si tratti di beni enfiteutici, l'indennità sarà accettata o pattuita dagli enfiteuti che trovansi in possesso del fondo. Gli usufruttuari, i conduttori, i proprietari diretti ed altri, a cui spettasse qualche diritto sugli stabili suddetti, sono fatti indenni dagli stessi proprietari, o possono esperire le loro ragioni nel modo indicato dagli artt. 52, 53, 54, 55 e 56»

art. 52: «Le azioni di rivendicazione, di usufrutto, di ipoteca, di diritto dominio, e tutte le altre azioni esperibili sui fondi soggetti ad espropriazione, non possono interrompere il

Nel vigente testo unico sulle espropriazioni, la corrispondente norma di riferimento è rappresentata dall'art. 25 D.P.R. 327/2001 il quale prevede che l'espropriazione del diritto di proprietà comporta l'estinzione automatica di tutti gli altri diritti, reali o personali, gravanti sul bene espropriato e che dopo la trascrizione del decreto di esproprio, tutti i diritti relativi al bene espropriato possono essere fatti valere unicamente sull'indennità.

Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione (Cass. SU n. 6635/1993; n. 3902/1995; Cass. 4082/1998; n. 184/1999; n. 6873/2011; n. 12687/2004; n. 25966/2009; n. 12700/2014), nell'ipotesi di espropriazione di un bene indiviso, l'opposizione proposta dal singolo comproprietario avverso la stima amministrativa estende i suoi effetti, necessariamente unitari, anche nei confronti dei comproprietari non oppositori o rimasti estranei al giudizio promosso dal comproprietario diligente, del quale, peraltro, essi non sono litisconsorti necessari. Deve trattarsi però di comproprietari non ricorrenti ed ovviamente non concordatari atteso che in tal caso l'accordo raggiunto sulla indennità di esproprio, avendola resa definitiva, non risente e non potrà essere modificato dagli effetti della decisione più favorevole ottenuta dai comproprietari ricorrenti.

Ciò si spiega allorché si consideri, da una parte, che l'obbligazione indennitaria dell'espropriante, che sorge per effetto dell'esproprio del bene, non può essere adempiuta in parte o in forma frazionata, discriminando tra comproprietari ricorrenti e non, e, dall'altra parte, che la comunione tra i proprietari si è estinta sul bene comune ma si è trasferita e permane sull'indennità di esproprio fin a quando non ne sia disposto lo svincolo.

Sul piano processuale, ciò comporta che ciascun comproprietario espropriato ha il diritto di adire il giudice con l'opposizione alla stima, anche nell'interesse degli altri comproprietari, al fine di ottenere la determinazione dell'indennità da liquidarsi unitariamente per il bene già in proprietà comune, e non invece limitando la domanda alla sola quota rivendicata dal comproprietario ricorrente.

corso di essa, né impedirne gli effetti. Pronunciata l'espropriazione, tutti i diritti anzidetti si possono far valere non più sul fondo espropriato, ma sull'indennità che lo rappresenta»

La citata regola consente di affermare che la mancata proposizione del giudizio di opposizione alla stima da parte dei comproprietari rimasti inerti esclude che gli stessi siano incorsi nella decadenza dal relativo termine (Cass. 18.10.2017 n. 24602; Cass. 27.6.2017 n. 15939; Cass. 24.2.2015 n. 3707; Cass. 5.6.2014 n. 12700; Cass. 27.2.1992 n. 2421; Cass. 24.3.2011 n. 6873).

Da ciò consegue 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 (Cass. 21.2.2019 n. 5232; Cass. 29.12.2017 n. 31177; Cass. n. 7777/2012; Cass. n. 6873/2011).

Allo stesso modo, secondo un certo orientamento della giurisprudenza, anche la condanna contenente l'ordine di deposito avrà ad oggetto l'intera somma della indennità di esproprio (o della differenza fra quest'ultima e quella che già sia stata eventualmente depositata) e non invece la quota spettante al singolo comproprietario ricorrente (Cass. 13.3.2018 n. 6081).

Resta ovviamente impregiudicata ogni questione riguardante la distribuzione tra gli aventi diritto della somma complessivamente ed unitariamente depositata per il bene espropriato, la quale potrà trovare composizione o in sede amministrativa (in caso di accordo tra tutti i comproprietari) ai fini del provvedimento di nulla osta allo svincolo della indennità depositata alla Ragioneria Territoriale dello Stato, oppure in sede di giudizio ordinario (in mancanza di accordo) da proporre dinanzi al tribunale.

Appare utile chiarire che nei giudizi di opposizione alla stima e di determinazione dell'indennità, il versamento della indennità di esproprio presso l'ufficio della competente Ragioneria Territoriale dello Stato costituisce la modalità prevista dalla legge per l'esatto adempimento del debito dell'espropriante, proprio per garantire l'esigenza di tutelare sia le possibili pretese di soggetti terzi, titolari di diritti reali o di credito, sia la posizione dell'espropriante di fronte ai rischi ed oneri di eventuali azioni di recupero per pagamenti indebiti.

2.2) quanto alle implicazioni processuali agli effetti esecutivi

È stato già anticipato in precedenza che, in ipotesi di esproprio bene indiviso per la determinazione della cui indennità abbiano agito solo alcuni dei comproprietari, la mancata proposizione del giudizio di opposizione alla stima da parte degli altri contitolari esclude che gli stessi siano incorsi nella decadenza dal relativo termine.

Come parimenti anticipato, la sentenza favorevole dispiega i suoi effetti nei confronti della totalità dei condomini, ricorrenti e non (purché non concordatari).

Ciò premesso, l'interprete deve porsi la questione se, una volta emessa la decisione ed eventualmente una volta formatosi il giudicato sulla stessa, il comproprietario terzo non opponente rimasto estraneo al giudizio di cognizione possa chiederne rispettivamente l'esecuzione in sede civile (mediante l'esecuzione degli obblighi di fare, trattandosi dell'obbligo di versamento della indennità e non di pagamento della stessa) o l'adempimento dinanzi al giudice amministrativo (mediante il giudizio di ottemperanza).

La norma da cui deve partire l'indagine è certamente l'art. 2909 c.c. (in materia di cosa giudicata) secondo il quale l'accertamento contenuto nella sentenza passata in giudicato fa stato ad ogni effetto tra "le parti", i loro eredi o aventi causa.

Si tratta di accertare dunque se possano o meno essere qualificati come "parti" processuali anche i soggetti terzi comproprietari che, benché non abbiano partecipato al giudizio di merito, possono (per quanto rappresentato in precedenza) beneficiare degli effetti favorevoli della decisione emessa in accoglimento del ricorso proposto solo da alcuni dei comproprietari.

Si contendono il campo due soluzioni opposte.

La prima, di segno favorevole, fa leva sugli argomenti e sui principi prospettati nel paragrafo precedente ed in particolare sulla estensione anche nei loro confronti della efficacia della decisione favorevole del giudice. Orientamento che trae ulteriori elementi di conforto anche dalla argomentazione che il giudice deve non solo determinare l'indennità in rapporto al bene considerato nel suo complesso ed unità,

e non alle singole quote spettanti ai compartecipi (Cass. 21.2.2019 n. 5232; Cass. 29.12.2017 n. 31177; Cass. n. 7777/2012; Cass. n. 6873/2011 citate), ma deve anche ordinare il deposito della intera somma della indennità di esproprio e non invece della sola quota spettante al singolo comproprietario ricorrente (Cass. 13.3.2018 n. 6081 citata).

Il citato principio evoca, neppure in termini troppo celati, altro e diverso principio (generale), suscettibile di circolare nell'ordinamento in forme diverse, secondo il quale i soggetti lesi da un provvedimento, che non abbiano proposto vittoriosamente un ricorso, si possono avvalere degli effetti sostanziali di una sentenza che abbia annullato il provvedimento in accoglimento di un ricorso altrui (con conseguente irrilevanza dell'atto anche nei loro confronti). Ciò è possibile quando la sentenza abbia inciso su un atto indivisibile (che, oltre ad essere caratterizzato da una pluralità di destinatari, abbia un contenuto inscindibile, tale da non poter essere scomposto in distinte ed autonome determinazioni), ovvero su un atto collettivo (che, parimenti, non possa essere ritenuto, all'esito del giudicato di annullamento, esistente per taluni ed inesistente per altri) (Cons.St. 9.11.2019 n. 7675).

Ecco, dunque, che l'indivisibilità degli effetti del giudicato presuppone l'esistenza di un legame altrettanto indivisibile fra le posizioni dei destinatari, in modo da rendere inconcepibile - logicamente ancor prima che giuridicamente - che l'atto annullato possa continuare ad esistere per quei destinatari che non lo abbiano impugnato.

I casi di giudicato amministrativo con effetti «ultra partes» sono tuttavia eccezionali e si giustificano in ragione dell'inscindibilità degli effetti dell'atto o dell'inscindibilità del vizio dedotto.

Tale estensione dipende spesso da una pluralità di fattori concorrenti, fra i quali rileva non solo la natura dell'atto annullato, ma anche, cumulativamente, il vizio dedotto, nonché il tipo di effetto prodotto dal giudicato della cui estensione si discute.

Più nel dettaglio, secondo l'orientamento tradizionale, gli effetti inscindibili del giudicato amministrativo possono dipendere: a) in alcuni casi (ma raramente), solo dal tipo di atto annullato; b) altre volte, più frequentemente, sia dal tipo di atto annullato, sia dal tipo di vizio

Capitolo IV

LE ALTRE FIGURE DEI SOGGETTI TERZI

Il testo unico sulle espropriazioni ha previsto che l'espropriazione del diritto di proprietà comporta l'estinzione automatica di tutti gli altri diritti, reali o personali, gravanti sul bene espropriato, salvo quelli compatibili con i fini ai quali l'espropriazione è preordinata e che dopo la trascrizione del decreto di esproprio, tutti i diritti relativi al bene espropriato possono essere fatti valere unicamente sull'indennità (art. 25 D.P.R. 327/2001).

Si ricorda che la nozione di terzo è quella ricavabile dell'art. 34 comma quarto D.P.R. 327/2001 dovendosi intendere per tale ogni soggetto, diverso dal proprietario, che vanta un diritto reale o personale sul bene espropriato. Ai fini della relativa individuazione, mentre per i diritti reali potrà agevolmente farsi riferimento a quelli trascritti e/o iscritti nei pubblici registri, più difficile sarà l'operazione con riguardo ai terzi titolari di diritti personali.

Un tratto comune che associa tutti i terzi è quello che subordina l'esperibilità delle loro azioni sulla indennità di esproprio solo dopo l'intervenuta trascrizione del decreto di esproprio (comma terzo) che deve essere effettuata ancora prima della immissione in possesso (art. 23 comma secondo D.P.R. 327/2001). Va da sé, infatti, che prima della formalità della trascrizione i terzi non sono ancora in grado di essere a conoscenza dei suoi effetti ablatori.

L'esame delle singole figure aiuterà a comprendere la portata effettiva della previsione di legge nelle sue diverse articolazioni.

4.1) quanto al terzo imprenditore affittuario del bene espropriato

L'ipotesi oggetto di esame è quella del fondo espropriato che il proprietario ha concesso in affitto ad un soggetto terzo il quale lo ha destinato a sede dell'esercizio della sua attività imprenditoriale.

Si tratta di verificare se, in tal caso, il soggetto terzo imprenditore (in quanto conduttore del fondo espropriato) abbia o meno diritto ad una qualche forma di indennità di natura espropriativa che sia comunque anche indirettamente riconducibile al procedimento di esproprio.

Ai fini di un esatto inquadramento della fattispecie, si rende necessario soffermare preliminarmente l'attenzione sulle conclusioni alle quali è giunta la giurisprudenza nazionale.

È stava rilevato che l'ordinamento non riconosce alcun diritto diretto del conduttore nei confronti dell'ente espropriante, a meno che non si tratti del «fittavolo, mezzadro, colono o partecipante costretto ad abbandonare il terreno», i quali soltanto possono pretendere dall'ente espropriante un'indennità aggiuntiva ai sensi dell'art. 42 D.P.R. 327/2001 (e prima ai sensi dell'art. 17 della legge n. 865/1971; Cass. n. 19536/2005).

Viceversa, in tutte le altre ipotesi riprendono vigore i principi generali in tema di espropriazione per causa di pubblica utilità, per effetto dei quali all'affittuario non titolare del fondo espropriato (che non abbia cioè la qualifica di fittavolo, colono o partecipante) non spetta alcuna specifica indennità espropriativa volta a compensare il pregiudizio prodotto dalla cessazione forzata delle attività di fatto espletate sull'immobile ed interrotte dall'espropriazione.

Sulla base della normativa generale, l'affittuario potrà semmai rivendicare direttamente dal proprietario una indennità pari a diciotto mensilità dell'ultimo canone corrisposto (art. 34 legge n. 392/1978).

Completa il breve quadro normativo lo stesso codice civile il quale prevede che in caso di espropriazione per pubblico interesse o di occupazione temporanea del fondo locato, l'affittuario ha diritto di ottenere dal locatore la parte di indennità a questi corrisposta per i frutti non percepiti o per il mancato raccolto (art. 1638 c.c.).

Nel caso in esame non si è al cospetto di un «fittavolo, mezzadro, colono o partecipante costretto ad abbandonare il terreno», bensì di un «normale» conduttore, che, pertanto, può rivendicare un'eventuale indennità per la perdita dell'avviamento solo dal locatore e solo se questi abbia ottenuto qualcosa a tale titolo dall'ente espropriante, ovvero può di fatto surrogarsi a tale locatore proprietario onde ottenere, nella logica della successiva rivalsa contro detto locatore, che

l'indennità di espropriazione sia integrata della perdita dell'avviamento.

Ciò premesso, la questione può ora essere esaminata alla luce delle norme della Convenzione Europea per i Diritti dell'Uomo e delle indicazioni fornite in materia da un noto arresto della C.e.d.u..

Il caso riguardava l'esproprio di un terreno che il proprietario aveva concesso in affitto ad un soggetto terzo il quale lo aveva destinato a sede dell'esercizio della sua attività imprenditoriale (si trattava in particolare di un'attività di autotrasporto).

L'esproprio del terreno aveva dunque comportato danni non solo al proprietario, il quale aveva perso la proprietà dell'immobile, ma anche al terzo soggetto che, quale affittuario del terreno espropriato, aveva perso il possesso e la disponibilità dell'area (altrui) su cui esercitava l'attività imprenditoriale.

L'esito del contenzioso, esaurito in tutti i suoi gradi nell'ordinamento nazionale, aveva visto la soccombenza dell'affittuario il quale aveva lamentato in particolare il cosiddetto "danno aziendale", che aveva prospettato ovviamente nella veste di soggetto terzo affittuario del bene espropriato.

Non è certamente questa la sede per soffermare l'attenzione sulla problematica del danno aziendale.

Ai fini della questione in esame, appare sufficiente limitarsi a constatare, in conformità alla giurisprudenza della Corte di Cassazione con orientamento risalente ma tuttora pacifico (Cass. 8.6.1998 n. 5609), che l'indennità di espropriazione non può superare in nessun caso il valore di mercato degli immobili espropriati determinabile con l'applicazione del criterio legale. Una volta estinto il diritto di proprietà degli immobili per effetto del decreto di esproprio, ove risulti impedito sul luogo l'ulteriore svolgimento dell'impresa (anche ad opera di soggetto terzo diverso dal proprietario dei beni espropriati) che utilizzava gli immobili per fornire i propri servizi, l'espropriazione non si estende al diritto dell'imprenditore su di essi, sì che il valore del bene espropriato debba comprendere anche quello dell'azienda in se considerata, quale complesso funzionale organizzato, risultante da una pluralità di elementi.

Ne consegue quindi che ai fini indennitari non può assumere alcun rilievo il reale pregiudizio che il proprietario o altro soggetto terzo

titolare di un minore diritto di godimento (ed è questo il passaggio che riveste interesse in questa sede) possano aver risentito come effetto prodotto dalla impossibilità di potere continuare a svolgere la precedente attività imprenditoriale, mediante l'uso dello stesso immobile oggetto di esproprio (Cass. 31.1.2008 n. 2424; Cass. 21.5.2007 n. 11782).

In altri termini, nella determinazione del valore venale della «res» oggetto di espropriazione, secondo il criterio dettato dall'art. 37 D.P.R. 327/2001, occorre operare tenendo presente e ben ferma la differenza tra il bene immobile espropriato, comprensivo degli edifici che vi insistono, e l'azienda, secondo la definizione dettata dall'art. 2555 c.c. del complesso dei beni organizzati dall'imprenditore per l'esercizio dell'impresa. Ciò perché l'indennità di espropriazione è commisurata al valore venale del bene, non anche invece al valore dell'azienda (Cass. 6.4.2009 n. 8229) (conformi Cass. 18.5.2022 n. 16076; Cass. 22.2.2022 n. 5738; Cass. 25.1.2022 n. 2126; Cass. 9.1.2020 n. 214; Cass. 14.2.2018 n. 3607; Cass. 27.2.2017 n. 10462).

- quanto alla giurisprudenza della C.e.d.u.

Radicalmente diverso appare invece lo scenario qualora si inquadrasse nell'ambito della normativa prevista dalla C.e.d.u. la questione del soggetto terzo che (benché non proprietario ma solo titolare di un diritto minore di godimento) sia stato comunque danneggiato dalla impossibilità di continuare l'esercizio dell'attività aziendale sul bene oggetto di esproprio. In tal caso infatti, all'imprenditore terzo danneggiato dalla espropriazione (a prescindere se sia proprietario del bene espropriato o titolare sullo stesso di un minor diritto di godimento), la giurisprudenza della C.e.d.u. è orientata ad accordare una tutela decisamente più ampia di quella (non) prevista dalla normativa e dalla giurisprudenza italiana.

In netta e dichiarata contrapposizione a quella della Corte di Cassazione italiana, essa tende a riconoscere in maniera ampia ed incondizionata l'integrale ristoro e risarcimento di tutti i danni da determinarsi nella misura della loro effettiva consistenza, ivi espressamente compreso il "danno aziendale" (conseguente alla