

Cendon / Book

**DIRITTO AMMINISTRATIVO**  
*PROFESSIONAL*

LA TUTELA RELATIVA  
ALLE INDENNITÀ  
DA ESPROPRIAZIONE

Eduardo Tammaro



Edizione APRILE 2015

---

Copyright © MMXV  
KEY SRL  
VIA PALOMBO 29  
03030 VICALVI (FR)  
P.I./C.F. 02613240601

---

ISBN 978-88-6959-1655

---

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione, di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche), sono riservati per tutti i Paesi.

---

Cendon / Book

**DIRITTO AMMINISTRATIVO**

*Professional*

# LA TUTELA RELATIVA ALLE INDENNITÀ DA ESPROPRIAZIONE

Eduardo Tammaro





## *L'autore*

Eduardo Tammaro è stato per lunghi anni magistrato, dapprima presso la Pretura di Tolmezzo e successivamente presso la Corte d'Appello di Trieste (dove si è occupato in particolare di azioni in materia di espropriazioni).

Ha pubblicato, per la UTET, il volume "Il giudizio di appello e le controversie in unico grado", e per la Cedam, " Prova e danno nelle immissioni"; ha contribuito poi all'opera collettiva, pure della Cedam, "Trattato dei nuovi danni". Ha iniziato la sua collaborazione con la Key pubblicando "Legge Pinto: profili di responsabilità" e "I conflitti di vicinato".

## *L'Opera*

Nel primo capitolo vengono esaminate le problematiche relative alla determinazione delle indennità previste nella materia delle espropriazioni per pubblica utilità, con riguardo ai vari criteri riferiti alla qualità dei beni (aree edificabili, aree non edificabili, aree coltivate o non, aree edificate, ecc.).

Nella seconda parte l'opera espone le tutele giudiziarie, sia con riguardo alle domande in opposizione alla stima (o per la determinazione giudiziale) dell'indennità di espropriazione, sia con riguardo alle domande particolari per la liquidazione dell'indennità di occupazione di aree non da espropriare, della indennità per la reiterazione del vincolo preordinato all'esproprio, della indennità dovuta dal proprietario per l'ipotesi di retrocessione del bene, dell'indennità da asservimento e di quella spettante al fittavolo. Vengono trattate, per ciascun modello di azione, le questioni processuali relative alla competenza (Corte di Appello in unico grado o competenza ordinaria) e al rito (sommario o ordinario) anche alla luce della novella di cui al D.Lgs 150/2011.



# **INDICE**

## **Capitolo Primo**

### **LE INDENNITA' E LA DETERMINAZIONE DEL VALORE DEL BENE**

1.1 Le fonti - 1.2 La determinazione del valore del bene espropriato in generale - 1.3 La valutazione della edificabilità - 1.4 La valutazione delle aree non edificabili - 1.5 La valutazione nel caso di espropriazione parziale - 1.6 La valutazione delle aree edificate e delle pertinenze.

## **Capitolo Secondo**

### **LE TUTELE GIUDIZIARIE**

2.1 Giurisdizione e competenza - 2.2 L'opposizione alla stima dell'indennità di espropriazione e la domanda per la determinazione della giusta indennità - 2.3 Le questioni processuali - 2.4 L'opposizione alla stima dell'indennità dovuta per la reiterazione del vincolo - 2.5 L'opposizione alla stima della indennità di occupazione - 2.6 L'opposizione alla stima dell'indennità di retrocessione - 2.7 L'azione per l'indennità dovuta per l'imposizione di servitù - 2.8 L'azione spettante al fittavolo.





## Capitolo Primo

# Le indennità e la determinazione del valore del bene

**SOMMARIO:** 1.1 Le fonti - 1.2 La determinazione del valore del bene espropriato in generale. -1.3 La valutazione della edificabilità - 1.4 La valutazione delle aree non edificabili. -1.5 La valutazione nel caso di espropriazione parziale - 1.6 La valutazione delle aree edificate e delle pertinenze.

### **1.1 Le fonti**

La materia delle espropriazioni di immobili per l'esecuzione di opere pubbliche o di pubblica utilità è disciplinata organicamente dal d.p.r. 8.6.2001 n. 327, il "Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità", testo completamente rivisitato, in forza della medesima delega, dal d.lg 27.12.2002 n. 302 e successivamente ancora modificato dalla legge 24.12.2007 n.244.

Il testo unico entrò in vigore dal 30.6.2003, e l'inizio della sua efficacia temporale faceva riferimento al momento genetico del procedimento amministrativo, ossia al momento dell'imposizione del vincolo preordinato all'esproprio o della dichiarazione di pubblica utilità (art. 57); i procedimenti amministrativi di tipo espropriativo iniziati prima di tale data restavano regolati dalle norme previgenti per le fasi non ancora concluse e quindi anche per l'eventuale giudizio di opposizione alla stima.

Il testo, in armonia coi principi sulla delegificazione e sulla semplificazione amministrativa di cui alla l.8.3.1999, n.50, portò a compimento una importante opera di riordino e coordinamento della normativa già vigente in materia di espropriazione, confusamente stratificatasi nel tempo, e tenne conto delle principali sentenze della Corte Costituzionale, in particolare la n. 5 del 1980 e la n. 223 del 1983, concernenti la necessità che le indennità costituiscano un "serio ristoro" e che i criteri di determinazione rispettino il principio di uguaglianza.

Il testo unico ha, in armonia con la delega, coordinato le normative vigenti, sia quelle di natura legislativa che quelle di natura regolamentare, apportando le modifiche necessarie a garantire la coerenza logico-sistematica, ed abrogando un gran numero di testi normativi, trasfusi o desueti, tendo anche conto della principale

giurisprudenza.

Per la redazione del testo unico era stato richiesto dal Governo un parere al Consiglio di Stato (ex art. 7, comma 5, l. 50/1999), parere adottato dall'Adunanza Generale del 29 marzo 2001). Nel testo unico sono confluiti il d.lgs 325/2001, che già raccoglieva norme legislative, e il d.p.r. 326/2001, che raccoglieva norme regolamentari; la sua struttura in omaggio alla delega mostra che le singole disposizioni sono segnate da una lettera L laddove sono riprodotte di norme di legge, e della lettera R laddove sono riprodotte di norme regolamentari.

Da una parte della dottrina sono stati avanzati dubbi circa la persistenza della gerarchia tra i due livelli di fonti, sulla considerazione che vi è stata comunque una inserzione di disposizioni regolamentari nel corpo di una fonte di carattere primario, quale è appunto il decreto legislativo; al di là della qualificazione fornita dal legislatore è sembrato ad alcuni osservatori che anche le norme di origine regolamentare non possano più ritenersi per tali, e cioè di carattere secondario, con tutte le necessarie conseguenze in tema di gerarchia in sede di applicazione e di eventuali abrogazioni di norme precedenti. Viene posto anzi in dubbio che, in generale, il T.U. abbia portata solo ricognitiva oppure novativa, in considerazione dei poteri conferiti dalla delega. L'originario assetto del T.U. , d.p.r. 8.6.2001 n. 327, è stato poi riveduto e corretto con il D.L.vo 302/2002, con il quale si sono elevate a rango di fonte legislativa primaria (contrassegnandole con la (L) alcune disposizioni, come ad es. quelle dell'art. 6, che nel testo originario avevano natura regolamentare (R) ; sembra che il legislatore abbia voluto sottolineare che per il resto la distinzione tra i due livelli normativi sia da conservare; occorre anche notare che il Consiglio di Stato, nel parere citato, aveva espresso l'opinione che il testo unico non dovesse avere natura novativa, essendo solo un accorpamento di norme di diversa natura.

L'art. 5 dispone, in armonia con l'art. 117 Cost., che "Le regioni a statuto ordinario esercitano la potestà legislativa concorrente, in ordine alle espropriazioni strumentali alle materie di propria competenza, nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale nonché dei principi generali dell'ordinamento giuridico desumibili dalle disposizioni contenute nel testo unico". Le Regioni a statuto speciale e le Province Autonome devono a loro volta rispettare i propri Statuti e le relative norme di attuazione.

Appare chiaro che il complesso sistema comporta che l'esercizio concreto della potestà legislativa delle Regioni a statuto ordinario in materia di espropriazioni possa prevalere sulle norme di dettaglio contenute nel testo unico, ma non possa comprometterne le disposizioni di principio; fra le disposizioni di principio devono essere

ricomprese quelle che stabiliscono i criteri per la liquidazione delle indennità di esproprio (v. Saturno, pag. 80; cfr. Corte Costituzionale sent. n.153 del 1995).

L'art. 3 opportunamente detta delle definizioni dei principali termini usati nel testo per designare i soggetti partecipi del procedimento amministrativo:

- "espropriato" è il "soggetto, pubblico o privato, titolare del diritto espropriato"; si riferisce, in via presuntiva, a "colui che risulti tale secondo i registri catastali", "salvo che l'autorità espropriante abbia notizia del diverso proprietario effettivo";
- "autorità espropriante" è l'autorità amministrativa titolare del potere di espropriare e che cura il procedimento, ovvero il soggetto privato, al quale sia stato attribuito tale potere, in base ad una norma";
- "beneficiario dell'espropriazione" è il soggetto, pubblico o privato, in cui favore è emesso il decreto di esproprio;
- "promotore dell'espropriazione" è "il soggetto, pubblico o privato che chiede l'espropriazione".

Si noti che la figura del "privato al quale sia stato attribuito il potere di espropriare e di curare il procedimento" è la stessa che altrove (v. art. 29 del D.L.vo 150/2011 che reca norme sul rito) viene chiamato "concessionario dell'opera pubblica"; tale soggetto viene in rilievo in particolare quanto al pagamento dell'indennità, se tra i poteri ricevuti vi sia anche questo.

Le norme precedenti al testo unico in esame erano frutto di una complessa e farraginoso stratificazione avvenuta negli anni. Così, in particolare, le norme principali relative ai criteri di determinazione dell'indennità di espropriazione erano originariamente contenute nell'art. 5 bis del d.l. 11.7.1992 n. 333, convertito in l. 8.8.1992 n. 359; tale articolo era poi confluito, pressoché intatto, nel testo unico in esame, costituendone l'art. 37, il quale però fu subito modificato, e profondamente, dalla legge 302/2002.

Ai fini della determinazione dell'indennità le norme distinguono, per i diversi criteri da adottare, le aree non edificate in due categorie, quelle edificabili e quelle non edificabili; per queste ultime vi è un rinvio alle norme confluite nel testo unico agli articoli 40-41-42 (in origine contenute nella legge 22.10.1971, n. 865). Al di fuori di tale tradizionale "doppio binario", vi è un criterio diverso (il valore venale puro e semplice) relativo all'esproprio delle aree del terzo genere, ossia delle legittimamente edificate, di cui il testo unico tratta all'articolo 38 (che trova la sua base storica nell'art. 39 della legge 2359/1865).

I primi due commi dell'art.37, relativi all'indennità per l'esproprio delle aree edificabili, stabilivano nella stesura originaria dei criteri di determinazione dell'indennità non rispettosi dei principi costituzionali del serio ristoro e dell'eguaglianza di trattamento; per tali motivi essi

furono dichiarati costituzionalmente illegittimi dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 348 del 24 ottobre 2007, e subito sostituiti dal legislatore con regole più appropriate mediante la legge 24.12.2007 n. 244.

La norma base dell'ordinamento della materia è negli artt. 42, comma 3°, e 43 Cost., che prevedono la possibilità dell'espropriazione della proprietà privata, disponendo che ciò possa avvenire per utilità o interesse generale dietro pagamento al proprietario di un indennizzo. Non si tratta, come è pacifico, di un risarcimento: l'indennizzo non ha la funzione di ripagare integralmente il privato della perdita subita, ma quella di costituire per l'espropriato un "serio ristoro" (Corte Cost. sent.n. 5 del 1980). In particolare, è pacifico che non si possa tener conto, nella concreta determinazione del *quantum*, dei danni morali o comunque non patrimoniali, non trattandosi di una ipotesi di risarcimento dei danni conseguenti ad un atto illecito o comunque lesivo di posizioni costituzionalmente protette. Il potere amministrativo di espropriazione dei beni del privato, infatti, purché legalmente esercitato, comprime legittimamente il diritto di proprietà in vista dell'interesse pubblico. In dottrina, il paradigma più invocato al riguardo è quello dei danni consequenziali ad una attività lecita, di cui esistono esempi anche nel codice civile (come con riguardo ai danni provocati dall'ingresso del vicino nel fondo del proprietario per la riparazione del muro, ex art.843 c.c., o dall'inseguimento degli sciami di api ex art. 924 c.c., o per la costituzione di un passaggio coattivo ex artt. 1051/1053 c.c.)

Dal procedimento amministrativo di espropriazione sorgono, per i privati che ne vengono toccati a vario titolo, distinte lesioni di situazioni soggettive cui la tutela giudiziaria prevista dalla legge connette il diritto a varie indennità; l'indennità a favore del proprietario espropriato è sicuramente la principale, ed è quella che più ha occupato sia il legislatore, che il giudice delle leggi e i tribunali, ma occorre occuparsi anche delle indennità spettanti ai soggetti che coltivano il fondo espropriato, delle indennità spettanti a chi si veda pregiudicare da una reiterazione del vincolo espropriativo in scadenza, delle indennità spettanti per l'occupazione temporanea, sia o meno preordinata all'esproprio, e delle indennità connesse alla retrocessione; di tali diverse indennità si tratterà in seguito specificamente.

## **1.2 La determinazione del valore del bene espropriato in generale**

L'origine della problematica risale all'epoca fondativa della

legislazione unitaria. L'art. 39 della l. 25.6.1865 n. 2359 disponeva che "Nei casi di espropriazione totale, la indennità dovuta all'espropriato consisterà nel giusto prezzo che, a giudizio dei periti, avrebbe avuto l'immobile in libera contrattazione di compravendita". Non è dubitabile che si riferisse puramente e semplicemente al valore commerciale valutato in concreto, nonostante che il nome di indennità, e non di prezzo, sottolineasse che non si trattasse di corrispettivo di un contratto di compravendita ma dell'esercizio di un potere pubblico ablativo del diritto di proprietà, ragionevolmente regolato dalla legge.

Tale chiaro modulo iniziale, sicuramente liberale e assolutamente rispettoso della proprietà privata, venne però derogato dopo non molti anni, per esigenze politiche e finanziarie, da una legge speciale, nota come "legge per il risanamento della città di Napoli" (l. 2892/1885, art. 13), che prevede per la determinazione dell'indennità di esproprio uno speciale criterio, molto favorevole alle finanze dello Stato, dato dalla "media del valore venale e dei fitti cocervati dell'ultimo decennio". In mancanza di fitti documentati con data certa (e quindi, probabilmente, nella maggior parte dei casi) la formula avrebbe dovuto tener conto "dell'imponibile netto agli effetti delle imposte su terreni e su fabbricati". Era stato così inventato il criterio (che ben si può dire oggi famigerato) della "semisomma" tra valore venale e valore fiscale, che fu poi ripreso dal legislatore repubblicano con l'art. 5 bis della legge 8.8.1992 n.359.

La Corte Costituzionale già con la Sentenza n.61/1957 affrontò il tema della natura dell'indennizzo e della determinazione dello stesso, affermando che l'indennizzo non deve essere considerato quale ristoro integrale del pregiudizio, perché il suo ammontare doveva essere determinato contemperando l'interesse del privato con gli interessi di pubblica utilità, e nella sentenza n. 5/1960 ribadì che l'indennizzo non può esaurirsi in una somma apparente e simbolica, benché non debba necessariamente corrispondere al valore venale del bene.

Successivamente il legislatore, con la legge n. 865/1971 (c.d. "legge sulla casa") prevede all'art. 16 che le aree urbane non edificate potessero essere espropriate con il pagamento di una indennità commisurata al valore agricolo medio della coltura più redditizia praticata nella zona. La Corte Costituzionale dovette occuparsi della legittimità costituzionale di tale disposizione con un intervento demolitorio; con la sentenza n.5/1980, infatti, dichiarando illegittimo tale norma affermò che la legislazione urbanistica non aveva sottratto al privato lo *jus aedificandi* (pur potendo astrattamente farlo) per cui il valore effettivo del bene da ristorare doveva comprendere la possibilità edificatoria; l'utilizzo del valore agricolo era evidentemente contrario a tale principio.

E' noto storicamente che tale sentenza determinò un notevole sconcerto a livello politico, per la preoccupazione concernente la lievitazione dei costi delle opere pubbliche, ma solo dopo un lungo periodo caratterizzato da interventi di supplenza svolti dalla Corte di Cassazione (che indicò come applicabile, nel vuoto legislativo determinatosi, il criterio del valore venale di cui all'antica legge su Napoli, la 2892 del 1985) , il legislatore emanò una nuova disposizione, l'art. 5 bis della legge 359 del 1992, che stabilì per l'appunto che la determinazione dell'indennità delle aree edificabili avvenisse con il criterio (mutuato dalla legge su Napoli sopra citata), della media (o "semisomma") fra valore venale e valore catastale; tale criterio, ispirato sicuramente ad esigenze di finanza pubblica più che a equità, ricevette un provvisorio viatico dalla Corte Cost. con la sentenza 283/1993 che dichiarò manifestamente infondata la questione della legittimità costituzionale dell'art. 5 bis in questione, sulla base di una ritenuta provvisorietà dei criteri posti sotto accusa.

Le disposizioni dell'art. 5 bis furono poi riprodotte nel testo unico in esame, all'art. 37, i cui primi due commi poi, come abbiamo già detto, sono stati dichiarati costituzionalmente illegittimi, insieme ai corrispondenti commi del medesimo art. 5 bis, dalla sentenza della Corte Cost. n.348/2007. Sentenza più che giusta, visto che i criteri già criticati da provvisori erano diventati definitivi.

Si osservi che sono rimaste indenni due deroghe che il legislatore del testo unico in esame aveva già previsto, rispetto ai criteri determinativi dell'indennità contenuti nell'art. 37, demolito dalla Corte Costituzionale. Con la prima deroga era, ed è, stabilito che alle espropriazioni finalizzate alla realizzazione di opere private (tranne quelle di edilizia residenziale pubblica) non si applichi il criterio dell'art. 37 (che era quello della "semisomma") ma il mero valore venale; si era così voluto giustamente evitare di arricchire indebitamente il privato beneficiario dell'esproprio (si pensi all'imprenditore che intende realizzare un centro commerciale) a danno del privato espropriato. Quanto alla seconda deroga, l'art. 38 già disponeva, e dispone, per la fattispecie dell'espropriazione di un'area legittimamente edificata, che l'indennità sia determinata nella misura pari al valore venale; per le costruzioni in tutto o in parte abusive, l'indennità deve essere calcolata in rapporto alla sola area di sedime, ossia all'area come edificabile, ai sensi dell'art. 37.

Il testo unico, così come faticosamente risistemato, conferma nell'impostazione di base la dicotomia tra aree fabbricabili ed aree non fabbricabili, derivandone due criteri di indennizzo diversi; per le prime il criterio previsto è puramente e semplicemente quello venale, con l'unica eccezione di una riduzione del 25% quando si tratti di interventi di riforma economica-sociale; per le aree non fabbricabili il criterio di determinazione dell'indennità è quello del valore agricolo,

tenendo conto però delle colture effettivamente praticate sul fondo e dei manufatti edilizi legittimamente realizzati.

Detto in sintesi, il criterio previgente (della semisomma, per intenderci) fu dichiarato incostituzionale dalla Corte Cost., con la sentenza n. 348 del 24 ottobre 2007; a seguito di tale pronuncia, si produsse una situazione di sostanziale vuoto legislativo, ma pronto fu l'intervento riparatore del legislatore, il quale con la legge 124.12.2007 n. 244, art.2, comma 89, provvide a sostituire i due commi dell'art. 37 del t.u. dichiarati illegittimi, con l'introduzione del criterio valutativo delle aree edificabili da espropriare corrispondente al valore venale del bene, con la sola decurtazione del 25% in caso di interventi di riforma economica-sociale.

In tal modo il legislatore ha adeguato l'indennità per il caso di area edificabile al valore venale puro e semplice, ed ha inoltre, opportunamente, sostituito il sistema punitivo per il rifiuto della prima offerta, (la decurtazione del 40%) con un sistema premiale (aumento del 10% per l'espropriato che accetta); tali salutari innovazioni avranno sicuramente un impatto favorevole sul contenzioso avanti alle corti di appello e su quello avanti alla Corte europea.

Nel Testo Unico in commento restano fermi quei criteri ulteriori, particolari, che costituivano, nel contesto originario, delle deroghe ai criteri legali di determinazione del valore delle aree edificabili e delle aree non edificabili; si tratta del caso delle aree legittimamente fabbricate, e del caso delle aree da espropriare per la realizzazione di opere non pubbliche ma private (tranne che si tratti di edilizia residenziale pubblica); in questi due casi l'indennità deve essere determinata nella misura corrispondente al valore venale. Le due deroghe, come è evidente, non possono più ritenersi tali, dopo l'ultimo intervento del legislatore.

Per quanto riguarda la riduzione del 25% giustificata per il caso di intervento di riforma economica-sociale, di cui al novellato art. 37 T.U., bene ha fatto la Corte di Cassazione a puntualizzare i presupposti per una tale eccezione al criterio fondamentale che è quello del valore venale del bene. Una riforma economico-sociale per essere tale deve essere normativamente definita e rigorosamente attuata; si rischierebbe, altrimenti, di identificare ogni opera di pubblica utilità con un intervento di riforma.

“In tema di espropriazione per pubblica utilità, nel caso in cui il procedimento sia adottato per realizzare un programma di edilizia convenzionata, non sussiste il presupposto dell'intervento di riforma economico-sociale, che giustifica la riduzione del 25% del valore venale del bene ai fini della determinazione dell'indennità, dovendo esso riguardare l'intera collettività o parti di essa geograficamente o socialmente predeterminante ed essere, quindi, attuato in forza di una previsione normativa che in tal senso lo definisca” (Cass. 23.2.2012, n. 2774)



### 1.3 La valutazione della edificabilità

Il Testo Unico in esame è stato oggetto di alcuni interventi di assoluta rilevanza da parte della Corte Costituzionale, particolarmente nella materia della indennità spettante per l'esproprio di aree fabbricabili.

A seguito di una eccezione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte di Cassazione, sul criterio legale di determinazione dell'indennità per espropriazione delle aree edificabili, è intervenuta la pronuncia della Corte Costituzionale n. 348 del 22/24 ottobre 2007, che ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 5 bis commi 1 e 2 e, conseguenzialmente, dell'art. 37 commi 1 e 2 del Testo Unico d.p.r. 8.6.2001 n. 327.

L'art. 5 bis, per la parte che qui interessa, prevedeva, come l'art. 37 del T.U. nel testo originario, che l'indennità fosse calcolata facendo la media ( e cioè la "semisomma") fra il valore venale e il valore catastale, e riducendo poi tale valore del 40 per cento in caso di mancata accettazione dell'offerta per la cessione volontaria.

Considerata la straordinaria importanza di tale pronuncia, appare opportuno esaminarla attentamente e riportarne alcuni passi della motivazione. La Corte parte dall'esigenza di controllare il rispetto, da parte della legislazione ordinaria, del parametro costituzionale dell'art. 117, primo comma, Cost. e quindi anche delle norme della CEDU (Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4.11.1950 ratificata con la legge 4.8.1955 n.848 col relativo Protocollo), che sono di rango superiore a quelle interne ordinarie, benché non pari alle norme costituzionali, osservando quindi:

"Poiché le norme della CEDU vivono nell'interpretazione che delle stesse viene data dalla Corte Europea, la verifica di compatibilità costituzionale deve riguardare la norma come prodotto dell'interpretazione, non la disposizione in sé e per sé considerata".

Esaminando la norma censurata in raffronto con le norme CEDU, la Consulta osserva che già con la sentenza n. 5 del 1980 aveva essa corte affermato che:

"l'indennizzo assicurato all'espropriato dall'art. 42 Cost., se non deve costituire una integrale riparazione della perdita subita, (...) non può essere tuttavia , fissato in una misura irrisoria o meramente simbolica, ma deve rappresentare un serio ristoro" e che "Il principio del serio ristoro è violato quando per la determinazione dell'indennità, non si considerino le caratteristiche del bene da espropriare ma si adotti un diverso criterio che prescindendo dal valore di esso".

La Corte aveva richiamato quindi la sua pronuncia n. 283 del 1993

con la quale aveva riconosciuto “la relatività sincronica e diacronica dei criteri di determinazione adottabili dal legislatore”. Rilevava poi che l’art. 1 del Primo Protocollo della CEDU è stato oggetto di una progressiva focalizzazione interpretativa da parte della Corte di Strasburgo, che ha attribuito alla disposizione un contenuto ed una portata ritenuti dalla stessa Corte incompatibili con la disciplina italiana dell’indennità di espropriazione (v. decisione Grande Chambre 29.3.2006 Scordino/Italia); quindi osservava:

“Poiché i criteri di calcolo dell’indennità di espropriazione previsti dalla legge italiana porterebbero alla corresponsione , in tutti i casi, di una somma largamente inferiore al valore di mercato ( o venale), la Corte europea ha dichiarato che l’Italia ha il dovere di porre fine ad una violazione sistematica e strutturale dell’art. 1 del Primo Protocollo della CEDU, anche allo scopo di evitare ulteriori condanne dello Stato italiano in un numero rilevante di controversie seriali pendenti davanti alla Corte medesima”.

La Corte passava quindi ad esaminare il criterio di calcolo previsto dalla norma censurata, e osserva che , con la sostituzione del “reddito dominicale netto rivalutato e moltiplicato per dieci” al “coacervo dei fitti” originariamente previsto, per fare media insieme col valore venale, ha avuto il risultato di abbassare all’incirca al 50% l’indennità rispetto al valore venale; osserva ancora che se si considera che in caso di mancata cessione volontaria viene applicata la decurtazione del 40%, si giunge al risultato che l’indennità in pratica oscillerà tra il 50 e il 30 per cento del valore venale. Se è pacifico sia nella giurisprudenza della Corte Costituzionale che nella giurisprudenza della Corte europea che il punto di riferimento deve essere il valore di mercato del bene espropriato, vi è anche concordanza sulla non necessità della coincidenza dell’indennità col valore di mercato, considerato il sacrificio che può essere imposto all’espropriato per il raggiungimento di finalità di pubblica utilità.

Osservava poi che il criterio di cui all’art. 5 bis del decreto-legge n.333/1992 era un criterio dichiaratamente provvisorio, nel mentre, con la sua trasposizione nell’art. 37 del d.p.r. 8.6.2001 n. 327 era divenuto oggi definitivo, facendo venir meno una delle condizioni che avevano indotto la Corte Costituzionale a ritenere la norma censurata compatibile con la Costituzione (sentenza n. 283/1993).

“Una indennità” congrua, seria ed adeguata” non può adottare il valore di mercato del bene come mero punto di partenza per calcoli successivi che si avvalgono di elementi del tutto sganciati da tale dato, concepiti in modo tale da lasciare alle spalle la valutazione iniziale, per attingere risultati marcatamente lontani da essa. Mentre il reddito dominicale mantiene un sia pur flebile legame con il valore di mercato (con il risultato pratico però di dimezzare, il più delle volte, l’indennità), l’ulteriore detrazione del 40 per cento è priva di qualsiasi riferimento, non puramente aritmetico, al valore del bene. D’altronde tale

decurtazione viene esclusa in caso di cessione volontaria e quindi risulta essere non un criterio, per quanto “mediato”, di valutazione del bene, ma l’effetto di un comportamento dell’espropriato”.

Così poi concludeva:

“Da quanto sinora detto si deve trarre la conclusione che la norma censurata – la quale prevede un’indennità oscillante, nella pratica, tra il 50 ed il 30 per cento del valore di mercato del bene – non supera il controllo di costituzionalità in rapporto al “ragionevole legame” con il valore venale, prescritto dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo e coerente, del resto, con il serio “ristoro” richiesto dalla giurisprudenza consolidata di questa Corte. La suddetta indennità è inferiore alla soglia minima accettabile di riparazione dovuta ai proprietari, anche in considerazione del fatto che la pur ridotta somma spettante ai proprietari viene ulteriormente falciata dall’imposizione fiscale, la quale si attesta su valore di circa il 20 per cento. Il legittimo sacrificio che può essere imposto in nome dell’interesse pubblico non può giungere sino alla pratica vanificazione dell’oggetto del diritto di proprietà” (Corte Cost. 348/2007)

Da tale pronuncia demolitoria del giudice delle leggi (certamente non inattesa) derivò per il nostro legislatore la necessità urgente di formulare un nuovo criterio di determinazione dell’indennità di esproprio per le aree fabbricabili. Con la legge 124.12.2007 n. 244 (“legge finanziaria 2008”), art.2, comma 89, quindi, furono sostituiti i due commi dell’art. 37 del T.U. dichiarati illegittimi, con gli attuali, rispettosi dei parametri dettati dalla Corte.

In tal modo il legislatore riportò ( dopo quasi centocinquanta anni dalla l. 25.6.1865 n. 2359) il criterio di determinazione dell’indennità al valore venale puro e semplice, e sostituì opportunamente il sistema punitivo (la decurtazione del 40% per l’espropriato che rifiutava l’offerta) con un sistema premiale (aumento del 10% per l’espropriato che accetta); tali salutari innovazioni avranno sicuramente un impatto favorevole sul contenzioso avanti alle corti di appello e su quello avanti alla Corte europea. Le nuove disposizioni si applicano, come dispone il comma 89, a tutti i procedimenti espropriativi in corso al momento dell’entrata in vigore della legge (1°.1.2008), “salvo che la determinazione dell’indennità sia stata condivisa, ovvero accettata, o sia comunque divenuta irrevocabile” (per mancata opposizione).

I nuovi criteri appaiono rispettosi sia delle indicazioni della Corte di Strasburgo che della Corte Costituzionale.

L’unica forma di riduzione è ora quella prevista nel caso dell’espropriazione finalizzata ad attuare “interventi di riforma economico-sociale”, nel quale l’indennità (pari al valore venale) è diminuita del 25%. La concreta applicazione della riduzione potrà dar luogo a controversie sia davanti alle corti d’appello che davanti alla Corte europea, se il concetto di riforma economico-sociale non

venisse interpretato in conformità alla giurisprudenza della Corte europea e della Corte Costituzionale sui limiti della discrezionalità del legislatore, e diventasse uno strumento per aggirare la regola del valore venale.

Pare opportuno ora accennare ad una problematica solo recentemente e non completamente, superata da un intervento demolitorio della Corte Costituzionale; si tratta della questione del rapporto tra indennità di espropriazione e valore dell'area edificabile dichiarata dal proprietario ai fini dell'Imposta Comunale sugli Immobili (I.C.I.). La Corte Costituzionale con la Sentenza del 2.12.2011 n.338 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, del decreto legislativo 30.12.1992, n.504, (trasfuso nell'art. 37,7° comma del T.U.in esame), il quale disponeva che l'indennità nel caso di esproprio di un'area edificabile fosse ridotta ad un importo pari al valore indicato nell'ultima dichiarazione o denuncia presentata dall'espropriato ai fini dell'imposta comunale sugli immobili, se inferiore all'indennità definitivamente determinata. La Corte ha contestualmente pronunciato in via consequenziale la illegittimità costituzionale dell'analoga disposizione del comma 7 dell'art. 37 del T.U. in esame.

Resta valida invece la disposizione del comma 8 dello stesso articolo 37, il quale dispone che se la imposta pagata negli ultimi cinque anni sia stata superiore dell'imposta da pagare sulla indennità spettante, all'espropriato deve essere corrisposta la differenza.

In precedenza, la Corte Costituzionale aveva affermato la legittimità costituzionale della norma abrogata corrispondente (Sent. 351/2000); aveva giustificato la scelta legislativa affermando che essa individuava un criterio integrativo rispetto a quelli ordinariamente previsti (Cass. 8.8.2001 n. 10934; ma vedi anche 22.9.1999 n. 10268). Vi era comunque un grave problema, sollevato dalla dottrina e dai giudici, per il caso di dichiarazione ai fini ICI del tutto omessa; infatti, a rigore, non prevedendo tale particolare fattispecie l'articolo in commento, l'indennizzo avrebbe dovuto essere pari a zero. L'insostenibilità di una tale conclusione era parsa evidente alla dottrina (v. Riccio, in Stanzone-Saturno, pag. 368 e Vignale, pag. 245) e alla giurisprudenza (Cass. 31.5.2007 n. 12771) . Il legislatore aveva inteso, secondo la Cassazione, introdurre un elemento dissuasivo non dell'evasione totale, bensì dell'elusione che si manifesta col dichiarare valori per le aree edificabili di gran lunga inferiori a quelli collegati al valore venale (Cass. 4.1.2005 n. 126; Cass.17.1.2002 n. 434)

Con la pronuncia della Corte Costituzionale n. 338 del 2011, la problematica ha cessato di esistere; è chiaro oggi che i valori imponibili inferiori su cui l'espropriato eventualmente pagava prima dell'esproprio l'imposta comunale sugli immobili non incidono sul

calcolo dell'indennità.

L'art. 37 comma 4°, dispone che si considerano inedificabili le aree sottoposte ad un vincolo di inedificabilità assoluta in base alla normativa regionale o statale, o in base agli strumenti urbanistici, come un piano paesistico, un PRG, un piano di edilizia residenziale, ecc.. Tali vincoli di inedificabilità assoluta devono essere considerati di tipo conformativo, dal momento che concretano le qualità della proprietà immobiliare ed investono una pluralità indifferenziata di proprietà; essi incidono sulle caratteristiche del bene, determinandone innanzitutto la edificabilità o meno, e quindi incidono notevolmente sul valore dell'area e sulla applicabilità dei diversi criteri, legali e di buona tecnica, di valutazione.

E' bene chiarire a questo punto che si considerano vincoli "conformativi" della proprietà privata quelli che riguardano la generalità delle proprietà aventi una determinata collocazione nel territorio, che è generalmente diviso in zone omogenee; essi incidono sui valori strutturali delle singole proprietà, aumentandoli o diminuendoli (soprattutto dettando le regole della edificabilità o inedificabilità). Si considerano invece vincoli di natura espropriativa quelli che sono diretti a singole proprietà immobiliari, e impongono un sacrificio differenziato e individualizzato; tale sacrificio, che diminuisce o annulla il valore commerciale del bene, di cui è programmato l'espropriazione, viene indennizzato nel momento in cui nella valutazione del valore ai fini dell'indennità si prescinde dal vincolo espropriativo, e si tiene conto invece dei soli vincoli conformativi (cfr. Cass. 21.2.2001 n. 2474 ).

Come esempio di vincolo di natura conformativa può farsi quello della destinazione di una intera zona del territorio comunale ad edilizia scolastica:

"Ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio la destinazione di aree a edilizia scolastica nell'ambito della pianificazione urbanistica comunale, ne determina il carattere non edificabile, 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 zonale in base a criteri generali ed astratti, né può esserne ritenuta per altro verso l'edificabilità, 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" (Cass. 10.7.2007 n. 15389)

Un altro esempio è costituito dalle previsioni di un Piano di Insediamenti Produttivi, che ha natura "conformativa", come variante al PRG, e ciò anche quanto agli indici di fabbricabilità:

“Le aree comprese dal piano regolatore generale nell’ambito di un piano per gli insediamenti produttivi (PIP) assumono carattere edificatorio e subiscono la conformazione propria del piano stesso, onde, nella determinazione del loro valore, come non si può tener conto dell’incidenza negativa esercitata sul valore dell’area dal vincolo specifico di destinazione preordinato all’esproprio, così sono invece suscettibili di considerazione i vincoli di conformazione appunto stabiliti, indipendentemente dall’espropriazione, in virtù della preesistente destinazione urbanistica legale e deve, perciò, in particolare, essere fatto riferimento agli “standards” del piano anzidetto, come ad esempio, agli indici di fabbricabilità previsti da quest’ultimo” (Cass. 24.3.2004 n. 5874).

Più complessa la valutazione dei vincoli compresi nel Piano per l’Edilizia Economica e Popolare (PEEP):

“La risposta deve essere diversificata, in relazione alla natura ed al contenuto che le predette disposizioni in concreto assumano nella fase della “zonizzazione” del territorio municipale. Queste Sezioni Unite, con la sentenza 18 novembre 1997 n. 11433 (...) hanno ricordato che il piano per l’edilizia economica e popolare rientra, a norma dell’art.2 della legge 28 gennaio 1977 n. 10, fra i piani di zona, e, quindi, fra gli strumenti urbanistici attuativi o di terzo livello (..) ed ha natura di variante del piano regolatore. (...)

Il riportato enunciato, con il riconoscimento che il piano per l’edilizia può unire, rispetto alla funzione tipica di dare esecuzione al piano di livello superiore,(...) pure la funzione di mutare nella zona contemplata le pregresse opzioni del piano regolatore con riguardo allo jus aedificandi (.) va confermato (...) In conclusione di si deve affermare che al fine della determinazione della indennità per l’espropriazione di un fondo edificabile in base al piano regolatore ed incluso in un piano per l’edilizia economica e popolare, la valutazione delle possibilità legali ed effettive di edificazione, al momento dell’apposizione del vincolo preordinato all’esproprio, deve tener conto delle previsioni di tale piano per l’edilizia in punto di densità volumetriche, quali varianti del piano regolatore, quando esse si traducano in indici di fabbricabilità (...) mentre deve trascurare la maggiore o minore fabbricabilità che il fondo venga a godere o subire per effetto delle disposizioni del piano per l’edilizia attinenti alla collocazione sui singoli fondi di specifiche edificazioni ovvero di servizi ed infrastrutture” (Cass. 21.3.2001 n. 125).

I vincoli derogabili incidono sulla valutazione dell’area allorquando sia approvata la deroga (Cass. 4.2.2000 n. 1220); le eventuali modifiche agli strumenti urbanistici non influenzano la stima dell’indennizzo, salvo che venga a mutare la destinazione delle aree (Cass. 21.3.2001 n. 125).

L’art. 37, comma 3° (non toccato dall’intervento demolitore della Corte Costituzionale di cui alla sentenza 348/2007) dispone che per la valutazione del carattere di edificabilità dell’area sottoposta a

espropriazione, devono essere esaminate “le possibilità legali ed effettive di edificazione, esistenti al momento dell’emanazione del decreto di esproprio o dell’accordo di cessione”. La norma impone tre ordini di considerazioni; una sul concetto di edificabilità legale, una sul concetto di edificabilità effettiva, e una sul momento cui riferire tali condizioni. L’edificabilità legale in tanto esiste in quanto sia prevista dagli strumenti urbanistici vigenti per l’area in considerazione.

Un vincolo posto dagli strumenti urbanistici ben può far classificare un terreno come non legalmente edificabile.

“In tema di espropriazione per pubblica utilità, ed ai fini indennitari, l’accertata esistenza di un vincolo connesso alla stabilità idrogeologica del terreno espropriato è idonea a far classificare il medesimo come non edificabile, rientrando tra le limitazioni legali della proprietà fissate in via generale, con la conseguente incidenza negativa sul valore di mercato dei beni coinvolti, divenuto legalmente inedificabili, e quindi sul calcolo dell’indennità di espropriazione” (Cass. 13.6.2014 n. 13521)

L’edificabilità effettiva attiene invece alle concrete possibilità del luogo, e quindi, ad esempio, alla presenza di ostacoli di fatto all’edificabilità, come ruderi o costruzioni abusive, piantagioni, ecc., o alla necessità di bonifiche, o alla mancanza di servizi di urbanizzazione, ecc. E’ evidente che la necessità di interventi idonei a predisporre l’area e renderla effettivamente edificabile incide sul suo valore.

L’art. 37 prevede opportunamente (come lo prevedeva la norma corrispondente previgente) che “ i criteri e i requisiti per valutare l’edificabilità di fatto dell’area sono definiti con regolamento da emanare con decreto del Ministro dei lavori pubblici” (comma 5) e che “ fino alla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 5, si verifica se sussistano le possibilità effettive di edificazione, valutando le caratteristiche oggettive dell’area” (comma 6). Il regolamento ministeriale, da tempo atteso, ancora non è stato emanato. In attesa, occorre far uso dell’esperienza comune e della perizia degli esperti.

Non pare dubbio che se l’area non è edificabile di diritto non abbia alcuna rilevanza esaminare le possibilità edificatorie di fatto. Sembra da escludere che l’edificabilità di fatto possa in quanto tale essere apprezzata come valore del bene, quando sul piano del diritto l’edificabilità sia esclusa (contra: Riccio, in Saturno e Stanzione, pag. 362).

Giustamente la S.C. nega che il criterio di edificabilità di fatto possa sopperire al caso in cui la normativa urbanistica neghi l’edificabilità del suolo:

“In tema di espropriazione - ai fini della determinazione della relativa indennità

– non può essere riconosciuta la edificabilità di un'area (valutata in rapporto a speciali condizioni di fatto) in contrasto con la disciplina urbanistica che neghi una tale utilizzazione del suolo, soccorrendo il criterio dell'edificabilità di fatto, soltanto in difetto della disciplina legale (Cass. 9.6.2000 n. 7874 ecc.). Il principio desumibile da tale orientamento è che la disciplina legale è determinante per il riconoscimento della natura (edificabile o meno) di un suolo. (...) L'art. 5 bis, terzo comma, stabilisce che per la valutazione della edificabilità delle aree, si devono considerare le possibilità legali ed effettive di edificazione, con una formula che non consente di attribuire rilevanza alla sola edificabilità di fatto (o effettiva, o desunta dalle caratteristiche oggettive del bene), Pertanto la Corte territoriale, avendo escluso le possibilità legali di edificazione, non aveva ragione di soffermarsi sulle caratteristiche obiettive del fondo". (Cass. 2.3.2001 n. 3048).

In fattispecie eccezionali nelle quali non esistano strumenti urbanistici, è stato però insegnato che si può far riferimento, in via suppletiva, al criterio della edificabilità di fatto:

"Un'area va ritenuta edificabile quando, e per il solo fatto che, come tale essa risulti classificata (al momento dell'apposizione del vincolo espropriativo) dagli strumenti urbanistici (nell'ambito della zonizzazione del territorio) secondo un criterio, quindi, di prevalenza od autosufficienza della edificabilità legale, mentre la cosiddetta edificabilità di fatto rileva in via suppletiva – in carenza di una regolamentazione legale dell'assetto urbanistico, per mancata adozione, ad esempio, di PRG o per decadenza di vincoli di edificabilità – ovvero, in via complementare (ed integrativa) , agli effetti della determinazione del concreto valore di mercato dell'area espropriata, incidente sul calcolo dell'indennizzo" (Cass. Sez. U. 23.4.2001 n. 172; cfr. Cass. 30.6.2001 n. 88; Cass.28.8.2001 n.39; Cass.20.9.2001 n. 11866)

La legislazione regionale non può incidere su tali principi desumibili dalla legislazione statale:

"In tema di espropriazione per pubblica utilità, ai fini indennitari, relativamente al territorio della provincia autonoma di Bolzano, la previsione di cui all'art. 7, comma 2, della legge prov. Bolzano 15 aprile 1991, n.10, che dà rilevanza all'edificabilità di fatto, va interpretata secondo i principi della legislazione statale desumibili dagli artt. 5 bis e 37 del d.P.R. 8 giugno 2001, n.327, sicché non può darsi rilievo autonomo all'edificabilità suddetta, in mancanza di destinazione urbanistica alla trasformazione edilizia del suolo, trattandosi di criterio di carattere suppletivo e complementare, utilizzabile in assenza di pianificazione urbanistica o come apprezzamento delle specifiche caratteristiche dell'area legalmente edificabile" (Cass. 13.6.2014, n. 13521)

Recita l'art. 37, comma 3°: "Ai soli fini dell'applicabilità delle disposizioni della presente sezione, si considerano le possibilità legali ed effettive di edificazione, esistenti al momento dell'emanazione del decreto di esproprio".

L'ultima parte del testo è significativamente diverso dal testo della



norma analoga previgente, l'art. 5 bis, il quale terminava così "... al momento dell'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio". Tale inciso aveva dato luogo a difficoltà di interpretazione.

La sentenza della Corte Costituzionale n. 442/1993, nell'interpretare l'art. 5 bis, terzo comma, quanto alla possibilità edificatorie di diritto e di fatto esistenti "al momento dell'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio", aveva chiarito che la norma va intesa nel senso che il legislatore ha voluto consacrare il principio (ormai consolidato nella giurisprudenza) secondo cui nella stima dell'area espropriata si deve prescindere dal vincolo espropriativo, e questa indifferenza del vincolo consente una ricognizione della qualità (edificatoria o meno) dell'area espropriata aderente alle possibilità legali ed effettive di edificazione, sussistenti al momento del verificarsi della vicenda ablativa.

"Una interpretazione meramente letterale della disposizione avrebbe comportato la retrodatazione della qualificazione dell'area oggetto dell'ablazione, (...) per ciò impedendo la possibilità di valutare le modificazioni della disciplina urbanistica intervenute tra tale momento e quello della vicenda ablatoria vera e propria; ed esponendo la norma, secondo la Corte Costituzionale (Sent. 442/1993), ad una declaratoria di illegittimità costituzionale.

E' perciò prevalsa nella giurisprudenza della Consulta e di questa Corte Suprema, proprio al fine di non penalizzare oltre misura i proprietari e privarli dei vantaggi derivanti da una disciplina urbanistica più attuale e contestuale al procedimento ablativo, una interpretazione logico-sistematica in base alla quale con tale espressione la norma ha inteso non già spostare il dato temporale da tener presente per la determinazione del valore del bene espropriato, ma solo riaffermare il principio della irrilevanza del vincolo espropriativo ai fini dell'accertamento del valore del bene, e recepire il principio giurisprudenziale del tutto consolidato che richiede la ricognizione delle possibilità legali ed effettive di edificazione sussistenti al momento del verificarsi della vicenda ablativa piuttosto che a quello antecedente di apposizione del vincolo preordinato all'esproprio; del quale, peraltro, non deve tenersi conto nella valutazione dell'immobile." (Cass. 3.12.2001 n. 15247; cfr. Cass. 2.3.2001 n. 3048 e Cass. 14.2.2006 n. 3146)

In sostanza, si può dire che il chiarimento fornito dal testo unico sulla spinta della giurisprudenza della Consulta, comporta che va a vantaggio dell'espropriato l'eventuale modifica delle previsioni degli strumenti urbanistici validi per l'area espropriata che sia sopravvenuta nelle more del procedimento espropriativo, e cioè tra il momento dell'apposizione del vincolo espropriativo e quello dell'esproprio; si tratta di un chiaro avvicinamento al valore effettivo dell'area nell'ottica di un maggior rispetto del diritto dell'espropriato ad una giusta indennità.

Anche recentemente, la suprema corte ha avuto modo di ribadire che

il criterio dell'edificabilità ai fini della determinazione dell'indennità, va visto in relazione alla edificabilità legale, e che i vincoli conformativi che prevedono la destinazione della zona a un utilizzo meramente pubblicistico, come quello che consentano solo la costruzione di edifici e attrezzature pubbliche, non consentono di classificare come edificabile l'area in questione.

“... l'attività di trasformazione del suolo per la realizzazione dell'opera pubblica rimessa inderogabilmente all'iniziativa pubblica non è assimilabile al concetto di edificazione preso in considerazione dal menzionato art. 5 bis della legge n. 359 del 1992 (ora recepito negli artt. 32 e 37 del d.P.R. 8 giugno 2001 n. 327) agli effetti indennitari, da intendersi come estrinsecazione dello “ius aedificandi” connesso al diritto di proprietà” (Cass. 23.5.2014 n. 11503)

Dopo aver accertato la edificabilità legale alla luce delle previsioni di natura conformativa, programmatica, degli strumenti urbanistici, le parti del processo (e per esse i loro esperti) e il giudice devono porsi il problema di verificare le concrete possibilità di edificazione, e quindi stimare il valore dell'area in funzione di tali reali possibilità concrete, tenendo anche conto delle spese necessarie per rendere effettivamente edificabile l'area.

I criteri elaborati dalla esperienza comune e degli esperti della materia, circa la stima del valore venale delle aree edificabili hanno imposto la loro rilevanza anche ai giudici di merito e di rimando anche in sede di legittimità; criteri tecnici analoghi valgono anche per la stima dei fabbricati legittimamente edificati.

In particolare, sulla scelta di fondo, ossia sulla distinzione tra metodo sintetico-comparativo e criterio analitico-ricostruttivo la S.C. ha tracciato la seguente linea di demarcazione:

“Nel primo, si attribuisce al bene da espropriare il prezzo di mercato degli immobili omogenei esistenti sulla medesima area territoriale, con riferimento sia agli elementi materiali (ad esempio, natura, posizione, consistenza morfologica, e così via), sia alla condizione giuridica; nell'altro invece, si ha riguardo al valore di trasformazione del bene. Secondo il criterio analitico-ricostruttivo, quindi, la valutazione deve corrispondere al “prezzo che un eventuale acquirente sarebbe disposto a sborsare indipendentemente dall'andamento del mercato, e nella determinazione di questo, l'obiettivo è il valore di trasformazione del suolo, che risulta dalla differenza tra probabile valore venale dell'edificio costruibile sull'area interessata e probabile valore di costo dello stesso edificio” (Cass. 1.9.1999 n. 9207).

In altri termini, il criterio sintetico-comparativo tiene conto del valore attribuito in sede di libera contrattazione ad aree vicine, similari; il metodo analitico-ricostruttivo invece tiene conto di tutte le circostanze concrete e così tenta di stimare il valore degli edifici partendo dai costi di costruzione, dai volumi realizzabili, dalle spese

di urbanizzazione, ecc. Ove si adotti il metodo sintetico - comparativo, occorre porre attenzione al fatto che non si può tener conto dei fattori concreti (come gli oneri di urbanizzazione) che invece giustamente influenzano il calcolo nel criterio analitico - ricostruttivo. Infatti il criterio che fa riferimento alla libera contrattazione di immobili simili tiene conto "sinteticamente" ossia in un giudizio complessivo, di tutte le caratteristiche dell'immobile. Altrimenti, si avrebbe una commistione confusa dei due criteri.

"In tema di espropriazione per pubblica utilità, le questioni circa l'adozione, a fini indennitari, di determinati indici di fabbricabilità, dello scorporo di quote di superficie destinate a spazi pubblici e opere pubbliche, della detrazione degli oneri di urbanizzazione dal valore del fondo edificato, si pongono esclusivamente in sede di applicazione di metodi analitico - ricostruttivi, tesi ad accertare il valore di trasformazione del suolo, non anche qualora la valutazione sia condotta con il metodo sintetico - comparativo, che si avvale di una serie di riferimenti costituiti dal prezzo pagato per immobili omogenei, e dunque di indicazioni di mercato, giacché il prezzo che si forma nell'incontro di domanda e offerta tiene evidentemente conto degli oneri connessi allo sfruttamento del suolo" (Cass. 21.2.2006 n. 3766).

"In tema di espropriazione per pubblica utilità, la determinazione del valore del fondo può avvenire sia con metodi analitico-ricostruttivi, tesi ad accertare il valore di trasferimento del fondo; sia con metodi sintetico.- comparativi, volti invece a desumere dall'analisi del mercato il valore commerciale del fondo. L'adozione di uno di tali metodi rende superflua l'analisi degli elementi su cui si fonda l'altro, con la conseguenza che nel caso di espropriazione di un fondo ricompreso in un piano per l'edilizia economica e popolare, delle aree che sarebbero comunque destinate a spazi pubblici, così come l'omessa detrazione degli oneri di urbanizzazione, in quanto tali indici possono assumere rilievo ai soli fini dell'applicazione dei metodi analitico-ricostruttivi" (Cass. 31.5.2007 n. 12771).

Per la valutazione col metodo sintetico - comparativo, e quindi per ricercare il valore attribuito nel libero mercato ad immobili vicini e simili, occorrerà in pratica partire dall'esame di contratti di compravendita opportunamente prodotti dalle parti o rintracciati dal consulente tecnico d'ufficio presso i registri immobiliari, o presso i notai, paragonando immobile a immobile, a seconda della diversa ubicazione, delle diverse volumetrie, ecc.

"E tuttavia il ricorso a quest'ultimo metodo, < sintetico-comparativo > con l'utilizzazione dei prezzi praticati in compravendita di immobili vicini, postula il preventivo motivato riscontro della rappresentatività di tali contratti, e cioè l'accertamento che essi riguardino edificio muniti di caratteristiche analoghe, tanto con riferimento alla disciplina urbanistica cui sono soggetti quanto alla loro obiettiva ubicazione, natura e consistenza nonché ad ogni altro elemento che li caratterizzi, ivi compreso il loro stato di funzionalità e di conservazione" (Cass. 3.12.2001 n. 15247)

La valutazione dovrà naturalmente, in ogni caso, tener conto dei volumi legalmente realizzabili, secondo gli indici indicati nei piani urbanistici concernenti la zona.

Quando si adotti il criterio analitico – ricostruttivo, occorrerà tener conto delle caratteristiche di fatto che incidano sulla qualità dell'area, e quindi, in particolare, dell'esistenza o meno di opere di urbanizzazione.

“Ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione dei suoli edificatori, l'adozione del metodo analitico-ricostruttivo comporta che l'accertamento dei volumi realizzabili sull'area non possa basarsi sull'indice fondiario di edificabilità, bensì su quello che individua la densità territoriale della zona, soltanto questo includendo nel calcolo la percentuale degli spazi all'uopo riservati ad infrastrutture e servizi a carattere generale, e deve tener conto anche delle spese di urbanizzazione relative alle opere che, poste in essere dall'amministrazione, assicurano l'immediata utilizzazione edificatoria dell'area” (Cass. 24.4.2007 n. 9891; cfr. Cass. 24.3.2004 n. 5874).

In conclusione, si può dire che la scelta fra i due criteri tecnici astrattamente utilizzabili è affidato al prudente apprezzamento del giudice, il quale deve perseguire la finalità dell'accertamento del valore effettivo:

“Il metodo sintetico aveva una sua giustificazione in un contesto in cui la valutazione indennitaria dei fondi espropriati era governata dal principio dell'edificabilità di fatto, acquisito presso la giurisprudenza fino all'entrata in vigore dell'art. 5 bis legge 8 agosto 1992 n. 359, siccome idoneo a esprimere il valore di un determinato terreno nell'ambito della microzona da cui si desumevano indizi di sfruttabilità edilizia, a prescindere dalle indicazioni dello strumento urbanistico. Al contrario, il metodo analitico-ricostruttivo muove dalle caratteristiche specifiche del fondo espropriato, depurando il valore dell'edificato dal costo di costruzione, per pervenire al valore dell'area, attesa la sua qualificazione urbanistica (edificabilità legale), comprensiva dell'entità volumetrica esprimibile dalla superficie a disposizione. Ne consegue che non si può più stabilire tra i due criteri un rapporto di regola/eccezione, essendo rimessa al prudente apprezzamento del giudice la scelta di un metodo di stima improntato per quanto possibile a criteri di effettività (anche secondo le indicazioni della Corte Cost. Ord. 1° ottobre 2003 n. 305)” (Cass. 7.3.2006 n. 4885; idem 15.2.2005 n. 3034).

Si noti, infine, che nel caso di espropriazione di area edificabile, anche se in linea di fatto si tratti di un'area coltivata, l'indennità di esproprio non va in nessun caso calcolata con i valori agricoli, neppure in presenza di coloni, mezzadri, ecc, ai quali non spetterà l'indennità aggiuntiva (Cass. 18.8.2004 n. 16082)

#### **1.4 La valutazione delle aree non edificabili**

Il criterio di valutazione delle aree non edificabili (e non edificate) è, per dettato dell'art. 40 T.U., quello del valore agricolo, tenendo conto delle colture effettivamente praticate sul fondo e del valore dei manufatti edilizi legittimamente realizzati; tale criterio, con gli opportuni adattamenti, vale sia che l'area sia effettivamente coltivata, sia che non lo sia.

Nel caso di esproprio di un'area non edificabile, l'indennità definitiva è determinata in base al criterio del valore agricolo, tenendo conto delle colture effettivamente praticate sul fondo e del valore dei manufatti edilizi legittimamente realizzati, anche in relazione all'esercizio dell'azienda agricola, senza valutare la possibile o l'effettiva utilizzazione diversa da quella agricola.

Tale previsione riguarda solo le aree effettivamente coltivate, come ha precisato anche la Corte Costituzionale con la sentenza n. 181 del 10.6.2011 quando ha dichiarato incostituzionali i commi 2 e 3 dello stesso articolo, concernenti il caso di fondi non coltivati. Per questi quindi non varrà più il criterio del valore agricolo medio, ma, non essendo immaginabile un vuoto legislativo, il valore venale calcolato in concreto.

Al comma 4° (sopravvissuto) l'articolo in commento prevede il diritto del proprietario che sia anche coltivatore diretto ad una particolare indennità aggiuntiva quantificata con riguardo al valore agricolo medio corrispondente al tipo di coltura effettivamente praticato; la stessa indennità compete al fittavolo, al mezzadro e al compartecipe, spogliato del fondo coltivato per effetto dell'espropriazione (art.42). I valori agricoli medi sono calcolati dalla Commissione provinciale di cui all'art. 41.

Il criterio di determinazione di tale indennità è indipendente dal criterio che si deve applicare ai fini dell'indennizzo comunque spettante al proprietario.

In generale, è bene sottolineare, deve essere considerata area non legalmente edificabile quella che a causa di un vincolo conformativo contenuto negli strumenti urbanistici vigenti al momento dell'ablazione, sia tale da ridurre lo *ius aedificandi* fino ad annullarlo del tutto. All'opposto, può avvenire che nella fattispecie concreta il vincolo stesso favorisca la commerciabilità del bene ed il suo uso ad altri fini. Un esempio in tal senso è certamente il vincolo archeologico.

“In materia di espropriazione per pubblica utilità sussiste un indissolubile collegamento tra l'indennità di espropriazione ed il momento del trasferimento della proprietà del bene. Ne consegue che l'ammontare dell'indennità va determinato alla data del provvedimento ablatorio, con riferimento al regime urbanistico vigente, tenendo conto di tutti i vincoli a carattere conformativo, e tra questi del vincolo archeologico, che è idoneo a far classificare il terreno come legalmente non edificabile e comporta una compressione dello "ius

aedificandi", a salvaguardia di interessi pubblici di natura culturale, da ritenersi legittima alla luce della giurisprudenza della Corte EDU e della Corte costituzionale. Tale vincolo, peraltro, non è di ostacolo alla commercialità del bene o a considerarne una redditività diversa da quella del suo sfruttamento meramente agricolo, sicché, ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione, occorre tenere conto delle ulteriori possibili utilizzazioni del fondo, diverse da quelle edificatorie, avendo presente l'incremento di valore determinato dai suoi particolari pregi, anche riconnessi alla natura del vincolo apposto" (Cass. 16.5.2014 n. 10785)

Analogamente, dovrà essere valutata come non edificabile legalmente il fondo sottoposto a vincolo idrogeologico.

"In tema di espropriazione per pubblica utilità, ed ai fini indennitari, l'accertata esistenza di un vincolo connesso alla stabilità idrogeologica del terreno espropriato è idonea a far classificare il medesimo come non edificabile, rientrando tra le limitazioni legali della proprietà fissate in via generale, con la conseguente incidenza negativa sul valore di mercato dei beni coinvolti, divenuti legalmente inedificabili, e quindi sul calcolo dell'indennità di espropriazione" (Cass. 13.6.2014, n.13521)

In sintesi, le situazioni possono essere, schematicamente, le seguenti:

- Se l'area risulti edificabile secondo gli strumenti urbanistici, va indagata ulteriormente la effettiva capacità edificatoria, al fine di modulare, a seconda della situazione dei luoghi, l'indennità da liquidare con i criteri previsti per le aree edificabili, ossia il valore venale.
- Se l'area, per circostanze particolari, non sia regolamentata dagli strumenti urbanistici, né quanto alla edificabilità, né quanto alla non edificabilità, si deve ritenere che sia edificabile, e l'indennità sarà determinabile coi criteri delle aree edificabili, ossia il valore venale.
- Se l'area sia non edificabile per gli strumenti urbanistici, l'edificabilità di fatto non ha alcuna influenza sulla determinazione della indennità, che seguirà i criteri previsti per le aree non edificabili, ossia il valore agricolo concreto se si tratti di area coltivata, e quello venale se non coltivata.
- Se si tratti di edificio legalmente costruito, il valore sarà quello di mercato.

### **1.5 La valutazione in caso di espropriazione parziale**

Quando un unico proprietario sopporti l'espropriazione di una parte soltanto di un suo bene unitario, "il valore della parte espropriata è determinato tenendo conto della relativa diminuzione di valore". Il presupposto di fatto di tale fattispecie è che si tratti, quanto alla

proprietà esproprianda, di un'unica entità economica e funzionale, e che l'esproprio parziale sia tale che la divaricazione operata dall'autorità influisca, positivamente o negativamente, sul valore della parte residua, non espropriata.

“L'espropriazione parziale, per la quale l'indennità va determinata sulla base della differenza fra il valore dell'unico bene prima dell'espropriazione e il valore della porzione residua, ai sensi dell'art. 40 della legge 2359/1865, si verifica quando la vicenda ablativa investa parte di un complesso immobiliare appartenente allo stesso soggetto e caratterizzato da un'unitaria destinazione economica, e inoltre implicino per il proprietario un pregiudizio diverso da quello ristorabile mediante l'indennizzo calcolato con riferimento soltanto alla porzione espropriata, per effetto della compromissione o comunque dell'alterazione delle possibilità di utilizzazione della restante porzione e del connesso deprezzamento di essa. Ne deriva che l'espropriazione di un terreno adiacente a un fabbricato, abbia o meno i connotati della pertinenza di cui all'art. 817 del c.c., non è riconducibile nell'ambito dell'espropriazione parziale e delle regole ad essa attinenti, se l'unico proprietario dell'insieme non riceva un impoverimento maggiore rispetto a quello correlato al valore del terreno medesimo in sé considerato” (Cass. 24.9.2007 n. 19570; Cass. 23.11.2004 n. 22110; Cass. 10.3.2000 n. 2737).

Il criterio da seguire per determinare il valore dell'indennità giusta per l'espropriato, non è quello di valutare separatamente la parte espropriata, e poi sommarla alla diminuzione ( o aumento) di valore della parte non espropriata, determinando cioè due indennità da sommare poi algebricamente, ma è quello di stimare dapprima il valore del bene nella sua interezza e quindi il valore della parte residua dopo l'ablazione: la differenza costituisce l'unitario valore dell'espropriazione e l'unica indennità spettante.

“Il deprezzamento che abbiano subito le parti residue del bene espropriato rientra nell'unica indennità di espropriazione, che, per definizione, riguarda l'intera diminuzione patrimoniale subita dal soggetto passivo del provvedimento ablativo, ivi compresa la perdita di valore della porzione residua derivata dalla parziale ablazione del fondo, sia essa agricola o edificabile, non essendo concepibili, in presenza di un'unica vicenda espropriativa, due distinte somme, imputate l'una a titolo di indennità di espropriazione e l'altra a titolo di risarcimento del danno per il deprezzamento subito dai residui terreni. Ne consegue che la domanda del proprietario che lamenti il deprezzamento delle porzioni residue del fondo espropriato va interpretata dalla corte di appello, competente in unico grado ai sensi dell'art. 19 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, come diretta al pagamento di un'unica indennità, da determinare tenendo conto della diminuzione di valore della parte non espropriata, a norma dell'art. 40 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, ancorché il proprietario chieda, per la parte espropriata e per quella residua, il pagamento di somme distinte a titolo indennitario” (Cass.23.5.2014, n.11504)

Non è sufficiente, secondo la S.C., che il bene espropriato sia parte

di una azienda agricola per dimostrare, presuntivamente, l'esistenza di un'unica entità economica e funzionale e l'effetto negativo del distacco della parte espropriata rispetto al valore dell'altra parte:

“Costituisce, invero, principio acquisito nella giurisprudenza di questa Corte che la configurabilità di una espropriazione parziale al fine della liquidazione dell'indennità secondo il criterio di stima differenziale, previsto dall'art. 40 della legge 2359/1865, postula che la parte espropriata e quella non espropriata dell'immobile costituiscano un'unica entità funzionale ed economica, con l'effetto che il distacco della prima influisca (positivamente o negativamente) sul valore della seconda. La sentenza impugnata, invece, non dà minimamente atto di avere proceduto alla valutazione della sussistenza in concreto di tali presupposti (sussistenza dell'unità economico-funzionale delle porzioni espropriata e non espropriata e conseguente influenza del distacco sul valore dell'area residua), che neppure menziona. Sembra, soltanto, che essa implicitamente fondi l'applicazione del criterio di cui all'art. 40 l. 2359/1865 sulla riscontrata appartenenza delle due porzioni (quella espropriata e quella residua) ad un'unica azienda agricola; ma tale circostanza non è in sé coincidente con la sussistenza del vincolo e dell'effetto di cui si è detto.” (Cass. 24.6.2003 n. 9981; cfr. Cass. 7590/2001; Cass.6722/1998)

## **1.6 La valutazione delle aree edificate e delle pertinenze**

La tradizionale dicotomia di base, aree edificabili/aree non edificabili, da cui discende la netta distinzione tra i criteri legali dettati per la valutazione delle indennità, lascia fuori una fattispecie diversa, pure molto rilevante, e cioè la valutazione degli edifici legittimamente costruiti, (ed anche quella delle aree parzialmente edificate).

L'art. 38 T.U. dispone che in questa fattispecie l'indennità di esproprio è determinata nella misura pari al valore venale dell'edificio in quanto tale.

L'avvenuta edificazione del suolo, per essere valutata a norma dell'articolo in commento, deve non solo essere legittima, ma di qualità tale da aver impresso al terreno una stabile trasformazione, così da aver reso attuali le potenzialità edificatorie del terreno; in caso di manufatti ad uso industriale, si deve trattare di installazioni tali che non siano rimovibili se non provocando alterazione della morfologia dell'area (Cass. 15.6.2005 n. 12844).

Non si applica la norma in commento se il fabbricato risulti privo di autonomia funzionale o abbia scarsa consistenza economica rispetto al suolo, oppure sia in condizioni talmente fatiscenti da consigliarne la demolizione con riedificazione; in tal caso è corretta la valutazione riferita al solo valore edificabile dell'area di sedime (Cass. 17.6.2005 n. 13001; Cass. 8.11.2005 n. 21638).

Mentre l'area edificata forma un tutt'uno con l'edificio sovrastante, anche ai fini valutativi, l'eventuale area scoperta, pur se



civilisticamente considerata come pertinenza, va valutata autonomamente, secondo le regole proprie delle aree non edificate, che possono essere edificabili o non edificabili.

“Questa Corte ha ripetutamente enunciato il principio che il criterio indennitario introdotto dall’art. 5 bis della legge 359/1992 è applicabile, per disposizione espressa, unicamente alle aree edificabili, suscettibili cioè di edificazione (legale ed effettiva) ma non ancora edificate al momento dell’imposizione del vincolo espropriativo. Mentre per le aree edificate l’indennità di esproprio va determinata in modo unitario sulla base del valore venale dell’edificio, a norma dell’art. 39 della legge 25 giugno 1865 n. 2359, senza possibilità di distinguere tra valore di questo e valore dell’area di sedime, posto che il suolo, una volta incorporato nel fabbricato, perde la propria individualità e, fatta eccezione per la proprietà superficaria, non è separatamente valutabile dalla costruzione che su di esso insiste; e soltanto allorché in aggiunta a quest’ultima, sussiste un’area posta a servizio di un fabbricato, quest’ultima deve essere valutata separatamente e per la determinazione della relativa indennità torna ad applicarsi il criterio dell’art. 5 bis (e, quindi, quello dell’art. 16 della legge 865/1971 se trattasi di area inedificabile), non rilevando in contrario il legame pertinenziale – poiché le pertinenze, ancorché funzionalmente collegate alla cosa principale, conservano la propria individualità fisica e giuridica, con la conseguente applicabilità della inerente disciplina, se diversa da quella delle cose cui accedono” (Cass. 3.12.2001 n. 15247).

La stima dei fabbricati può essere effettuata sia con il sistema analitico-ricostruttivo, che tiene conto dei costi di edificazione, della vetustà, ecc., sia del criterio sintetico comparativo, che ha riguardo al prezzo di mercato di fabbricati vicini e simili (criterio in genere da preferirsi perché più realisticamente vicino al valore venale).

“Quanto poi al criterio di stima del fabbricato, il giudice di merito ben può fondarne la valutazione invece che sul metodo analitico - costruttivo, corrispondente al prezzo che un eventuale acquirente sarebbe disposto a sborsare indipendentemente dall’andamento del mercato, su quello sintetico – comparativo, cui peraltro questa Corte attribuisce carattere prioritario, facente riferimento ai prezzi di mercato degli immobili omogenei (cioè ai prezzi ai quali questi immobili sono realmente venduti (Cass.18.6.1990 n. 6122; Cass.4583/1990) .

Una ipotesi particolare merita ancora di essere esaminata. Quella della costruzione abusiva o parzialmente abusiva.

Nel caso di un abuso edilizio che non investa la totalità del fabbricato (e che possa idealmente essere considerata distintamente dal resto) la Cassazione ha avuto modo di insegnare che solo la parte difforme dal progetto approvato debba rimanere esclusa dalla valutazione del valore del fabbricato.

“Ai fini della determinazione dell’indennità per l’espropriazione di un fabbricato parzialmente abusivo, va esclusa dal computo dell’indennità la parte costruita in difformità rispetto al progetto approvato e non l’intero fabbricato” (Cass. 5.6.2014, n. 12700)

Se invece il fabbricato è del tutto abusivo, esso non potrà essere in alcun modo valutato, e resterà valutabile il fondo, che ben potrà essere considerato edificabile (se gli strumenti urbanistici lo consentano).

“In tema di espropriazione per l'esecuzione del piano regolatore di Roma, e indennizzabile come area edificabile quella annessa ad un terreno coperto di fabbricato, ancorché questo sia abusivo” (Cass. 3.5.1967, n.830).



## Capitolo Secondo

# LE TUTELE GIUDIZIARIE

**SOMMARIO:** 2.1 Giurisdizione e competenza - 2.2 L'opposizione alla stima dell'indennità di espropriazione e la domanda per la determinazione della giusta indennità - 2.3 Le questioni processuali - 2.4 L'opposizione alla stima dell'indennità dovuta per la reiterazione del vincolo - 2.5 L'opposizione alla stima dell'indennità di occupazione - 2.6 L'opposizione alla stima dell'indennità di retrocessione 2.7 L'azione per l'indennità dovuta per l'imposizione di servitù – 2.8 L'azione spettante al fittavolo.

### 2.1 Giurisdizione e competenza

L'art. 53 del testo unico reca, circa la tutela giudiziaria, alcune regole sulla giurisdizione, disponendo che:

“La tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo è disciplinata dal codice del processo amministrativo”.

“Resta ferma la giurisdizione del giudice ordinario per le controversie riguardanti la determinazione e la corresponsione delle indennità in conseguenza della adozione di atti di natura espropriativa o ablativa”.

La giurisdizione del giudice amministrativo nella nostra materia è quindi quella definita dal “Codice del processo amministrativo” (D.Lgs 7.2.2010 n.104) e precisamente dall'art. 133, il quale, elencando le materie di giurisdizione esclusiva, reca la seguente regole:

“g) le controversie aventi ad oggetto gli atti, i provvedimenti gli accordi e i comportamenti riconducibili, anche mediamente, all'esercizio di un pubblico potere delle pubbliche amministrazioni in materia di espropriazione per pubblica utilità, ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario per quelle riguardanti la determinazione e la corresponsione delle indennità in conseguenza dell'adozione di atti di natura espropriativa o ablativa”

La giurisdizione del giudice ordinario comprende quindi tutte le azioni riguardanti sia il momento della determinazione delle indennità dovute a seguito della adozione di atti espropriativi sia il momento della effettiva corresponsione delle stesse. Nell'ambito di tale materia devoluta all'A.G.O. bisogna poi distinguere tra le controversie devolute alla competenza speciale, funzionale, della corte d'appello in unico grado, dalle altre, che seguono i normali criteri di competenza.

Sono devolute alla competenza in unico grado della corte d'appello solo quelle specificamente indicate dal testo unico, e quindi:

- a) opposizione alla stima dell'indennità di espropriazione (art. 54).
- b) opposizione alla stima dell'indennità di reiterazione del vincolo preordinato all'esproprio (art. 39);
- c) opposizione alla stima dell'indennità di retrocessione (art. 48);
- d) indennità per l'occupazione non finalizzata all'espropriazione (artt. 49, 50 e 54);

Si noti che la legge affida alla competenza speciale in unico grado della corte d'appello le controversie sulla "opposizione alla stima delle indennità" e quelle sulla "determinazione" giudiziale delle stesse indennità, ma che restano alla competenza ordinaria le controversie relative alla "corresponsione" o "pagamento" delle stesse, ossia quelle che sorgono dalle difficoltà relative all'effettivo pagamento agli aventi diritti delle somme dovute (che siano state amichevolmente accettate o giudizialmente accertate); si pensi alle questioni circa il rispetto delle regole sul pagamento, di cui agli articoli 26-31, alle pretese dei terzi sull'indennità, alle controversie sulla ripartizione tra più titolari di diritti reali sui beni, di cui all'art. 29, alle controversie sulla capacità a ricevere il pagamento (artt. 30-31), alle questioni tutte che non discendano da un esproprio ma da una cessione volontaria del bene, ecc.

La competenza funzionale della corte d'appello in unico grado, come è noto, è prevista per varie categorie di controversie, sulla base di normative speciali sparse nell'ordinamento.

Si noti che, per la eccezionalità delle norme che la prevedono di volta in volta, che derogano alla regola del doppio grado di giurisdizione, tale competenza speciale, funzionale, non tollera che domande di natura diversa vengano cumulate con la principale, per quanto possano apparire connesse secondo i comuni canoni.

Così, ad esempio, nella materia dell'opposizione alla stima dell'indennità di esproprio, è estranea ad una tale azione una domanda svolta dalla autorità convenuta che chiami in garanzia un concessionario il quale solo in virtù di un rapporto interno sia obbligato a corrispondere le indennità:

"In tema di espropriazione per pubblica utilità, la competenza in unico grado attribuita al giudice dell'opposizione alla stima, indicato dall'art. 19 l. 22 ottobre 1971 n. 865 nella Corte di Appello competente per territorio, è circoscritta alla domanda di determinazione dell'indennità dovuta al proprietario del bene espropriato, ma non comprende domande sia pur connesse, ma diverse quanto ai soggetti, al titolo o all'oggetto, come quella diretta contro un soggetto che, in virtù di convenzione con il Comune espropriante, abbia ottenuto la concessione del diritto di superfici e sui terreni espropriati per l'attuazione di un PEEP, e si sia accollato l'onere, nel rapporto interno con l'ente, di corrispondere ai proprietari espropriati le indennità di legge, senza che detta domanda possa ritenersi attratta nella competenza della Corte di Appello, quale domanda di garanzia, essendo fondata su un titolo (convenzione)

diverso da quello (espropriazione) fatto valere con la domanda principale” ( Cass. n. 4090 del 21.2.2007).

Per gli stessi motivi, sarebbe estranea alla speciale competenza della Corte d’Appello una eventuale controversia sulla validità di una cessione volontaria e sui danni da irreversibile trasformazione del suolo:

“La competenza in unico grado della Corte di Appello prevista dall’art. 19 della legge 22 ottobre 1971 n. 865 ha carattere eccezionale perché deroga ai criteri generali di determinazione della competenza previsti dal codice di rito ed esclude la duplicità dei gradi di merito che in via di normalità è prevista dal codice di procedura civile. Essa quindi concerne solo le opposizioni alla stima specificamente previste dalla disposizione citata e non può trovare applicazione – in luogo degli ordinari criteri di competenza per valore – nel caso in cui oggetto della domanda sia la dichiarazione di invalidità, o la risoluzione, di una stipulata cessione volontaria del bene assoggettato al procedimento espropriativo e la condanna dell’ente pubblico alla rifusione del valore reale del bene, irreversibilmente trasformato” (Cass. 3.7.1997 n. 5975)

Quanto alla competenza territoriale della corte d’appello, essa è determinata dal luogo ove è situato il bene espropriato, può darsi il caso che con lo stesso decreto vengano espropriati immobili dello stesso proprietario posti su territori di diversi distretti. In tal caso, il criterio da adottare è quello dell’art. 21 c.p.c. sulla competenza territoriale per le cause aventi ad oggetto diritti reali e azioni possessorie:

“La competenza territoriale relativa alle procedure espropriative immobiliari avanti ad oggetto diversi beni immobili, ubicato in più giurisdizioni giudiziarie, si determina, sulla base dell’art. 21 cod. proc. civ. e tenuto conto del venir meno del criterio principale fissato ai fini di individuare un unico giudice come territorialmente competente (criterio dell’immobile soggetto al maggior tributo verso lo Stato), alla stregua del residuo criterio per cui la competenza territoriale è attribuita ad ogni giudice nella cui circoscrizione si trovi una parte degli immobili” (Cass. 23.2.2007 n. 4213; v.. anche Cass. 3672/1989).

Sono di competenza ordinaria, e quindi del Tribunale, le controversie che possono conseguire alla cessione volontaria (Cass. 3.7.1997 n. 5975; Cass. 5.12.1998 n. 12331; Cass. 23.3.1994 n. 2765); infatti con la cessione volontaria del bene si evita l’esito della procedura nell’esproprio, che è la condizione fondante dell’azione avanti alla corte d’appello.

Così pure è di competenza ordinaria, e quindi del Tribunale, la domanda con cui si chiedi al giudice ordinario l’indennizzo ex art. 44 per l’imposizione di una servitù o per una diminuzione di valore per la perdita o ridotta possibilità di esercizio del diritto di proprietà. Vi sono al riguardo (benché *ratione temporis* riferite al previgente art. 46 della

legge 25.6.1865 n. 2359) alcune nette pronunce della Cassazione (da ultimo, 30.4.2014 n. 9488); la *ratio* è che in questi casi non vi è, per definizione, a carico del privato una espropriazione.

Sinteticamente (ma nel secondo capitolo esamineremo le varie fattispecie) sono di competenza della corte d'appello:

- le domande relative all'indennità di esproprio
- la domanda per l'indennità per la reiterazione del vincolo espropriativo;
- la domanda per l'indennità per l'occupazione non finalizzata all'espropriazione
- la domanda per l'indennità per retrocessione

Sono invece di competenza ordinaria (del Tribunale):

- le controversie sull'indennità per asservimento
- le indennità per i fittavoli
- le domande dei terzi che avanzino pretese sull'indennità
- le controversie sulla ripartizione delle indennità
- le controversie sull'effettivo pagamento delle indennità.

Appartengono alla giurisdizione del giudice amministrativo le impugnazioni del decreto di esproprio e di tutti gli atti del procedimento espropriativo.

## **2.2 L'opposizione alla stima dell'indennità di espropriazione e la domanda per la determinazione della giusta indennità**

L'opposizione alla stima dell'indennità di espropriazione, disciplinata attualmente dall'art.54 T.U., è la principale delle azioni previste nell'ambito della tutela giudiziaria avanti alla Corte di Appello, accordata ai privati nei confronti dell'espropriazione e degli atti ablativi in genere posti in essere dalla pubblica amministrazione.

Una azione del tutto analoga spetta al proprietario coltivatore diretto o imprenditore agricolo, ai sensi dell'art. 40, e al fittavolo, o mezzadro, o compartecipe, ai sensi dell'art. 42, per la determinazione delle rispettive indennità, indipendentemente dalla determinazione della indennità di espropriazione spettante al proprietario in quanto tale.

La domanda, da proporsi in forma di ricorso avanti alla corte d'appello, investita della competenza speciale di tipo funzionale, in unico grado, vede come condizione dell'azione la necessità dell'emanazione del decreto di esproprio; tale è l'insegnamento consolidato della giurisprudenza della S.C.. Per l'esame della domanda è sufficiente, secondo la regola generale processuale, che la condizione sussista al momento della decisione.

“Il decreto di esproprio costituisce una condizione dell'azione di opposizione

alla stima ed è, quindi, sufficiente che venga ad esistenza prima della decisione della causa; la sua carenza è rilevabile, anche d'ufficio, in ogni stato e grado del giudizio, con la conseguenza che sia l'allegazione che la documentazione dell'esistenza del decreto di esproprio si sottraggono alle preclusioni che regolano la normale attività di deduzione e produzione delle parti" (Cass.22.11.2002 n.16494, cfr. in termini Cass. 20.6.2000 n.8388 e Cass. 16.5.2000 n.6289).

In rito, quanto all'esito della domanda che sia giunta in decisione senza che sino a quel momento sia stata provata l'esistenza del decreto di esproprio, non può esservi dubbio che il giudice dovrà pronunciare non il rigetto nel merito ma l'improcedibilità della domanda:

"L'emissione del decreto di esproprio costituisce condizione dell'azione di determinazione dell'indennità, senza di che, venendo meno il presupposto stesso perché si configuri la trasformazione del diritto di proprietà in diritto all'indennizzo, la domanda è improcedibile ..." (Cass.19.5.1998 n..4985).

Non è inopportuno osservare che nelle fattispecie in cui il giudice pronunci la improponibilità, il proprietario, sempreché ne sussistano i presupposti, (la mancanza di un decreto e l'occupazione del bene) avrà comunque diritto a formulare, davanti al giudice ordinario e secondo la competenza ordinaria, una domanda di risarcimento del danno per l'occupazione illegittima del suolo e/o per l'eventuale occupazione acquisitiva.

Come l'esperienza purtroppo insegna, può accadere che per una anomalia procedimentale il decreto di esproprio sia emanato senza essere preceduto dalla stima, e che una stima non venga comunicata neppure successivamente; per tale eventualità l'inciso finale dell'art. 54 in commento, comma 1, aggiunge alla previsione principale dell'"opposizione alla stima", una valvola di sicurezza per l'espropriato: "... e comunque può chiedere la determinazione giudiziale dell'indennità".

Tale previsione intende porre rimedio ad una eventuale deviazione dallo schema ordinario del procedimento amministrativo descritto dal testo unico, che vede nella maggior parte dei casi, e si può dire normalmente, espressa la stima definitiva, dei tecnici o della Commissione, prima del decreto di esproprio; si disciplina cioè, in sostanza, anche il caso in cui il decreto di esproprio sia emanato senza una previa stima, e il caso, ancor più anomalo, senza che poi segua la stima.

Bisogna quindi porsi il problema interpretativo circa la tutela giudiziaria nel caso in cui una stima definitiva non vi sia stata né prima né dopo il decreto di esproprio. Tale situazione, sicuramente lesiva del diritto dell'espropriato ad ottenere in tempi ragionevoli la



giusta indennità, fu esaminata già in una non recente sentenza della Corte Costituzionale (n.67 del 1990) con la quale fu dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 della legge 865/1971 ("Norme sulla espropriazione") come modificato dall'art. 14 della l. 10/1977 ("Norme sulla edificabilità dei suoli") "nella parte in cui, pur dopo l'avvenuta espropriazione, non consentiva agli aventi diritto di agire in giudizio per la determinazione dell'indennità, finché mancasse la relazione di stima prevista dagli artt. 15 e 16 della legge"

L'importante sentenza affermò il diritto di adire il giudice anche nel caso in cui, per una anomalia procedimentale, il decreto di esproprio fosse stato emanato senza la previa stima; in tale fattispecie, la Corte con intervento ricostruttivo della norma oggetto di pronuncia, affermò il diritto di agire anche prima della stima, sulla base del solo decreto di esproprio, e ciò per la giusta considerazione che l'espropriato non può attendere *sine die* il ristoro che gli spetta. Nella motivazione, affermava tra l'altro:

"Secondo una consolidata giurisprudenza, (...) la stima delle indennità, con i procedimenti indicati, si pone come presupposto dell'azione giudiziaria e la sua mancanza determina l'improponibilità della domanda. Per contro, essa non impedisce la pronuncia del decreto di espropriazione (...). Può dunque avvenire che il provvedimento di espropriazione sia emanato prima della determinazione della indennità definitiva, che tale determinazione manchi anche a lungo e che l'espropriato, già privato della proprietà del bene e non indennizzato, non possa neppure agire per ottenere la determinazione giudiziale di quanto dovutogli" (Corte Cost. n. 67/1990)

Il testo unico in esame ha dovuto tener conto di questa pronuncia, ed ha previsto che, oltre alla possibilità di proporre opposizione alla stima effettuata dai tecnici o della Commissione, nei casi normali in cui la stima sia precedente al decreto, (e l'opposizione deve essere proposta, avverso la stima, entro il termine perentorio di giorni trenta dalla notifica del decreto), vi sia anche la possibilità, per l'espropriato, di proporre opposizione alla stima, successiva al decreto, quando essa gli venga notificata; in tal caso il termine decadenziale decorrerà dalla notifica della stima.

Ma la legge ha dovuto anche farsi carico, sempre sulla spinta della Sentenza n. 67/1990, della fattispecie anomala nella quale dopo l'emissione del decreto, senza la previa stima, nessuna notifica della stima giunga neppure successivamente all'espropriato, nonostante il trascorrere del tempo. In tale fattispecie, è inevitabile ammettere, e giustamente il Testo Unico lo fa con l'inciso contenuto nel del 1° comma (alquanto generico in verità) secondo il quale l'espropriato e gli altri interessati possano "comunque chiedere la determinazione giudiziale dell'indennità". Sarà quindi possibile proporre una domanda giudiziale, con i modi della "opposizione alla stima", non

per opporsi ad una stima che non c'è, ma per chiedere la determinazione giudiziale della giusta indennità.

Certamente, balza agli occhi una incongruenza: se anche questa azione generica, residuale, proponibile in mancanza di stima, dovesse essere proposta solo "decorsi trenta giorni." come sembrerebbe da una prima lettura, vi sarebbe una contraddizione insolubile nello stesso articolo di legge. Un' azione residuale per la determinazione della indennità in carenza di stima deve necessariamente ammettersi, e deve necessariamente essere sganciata dal momento della notificazione di una stima che non c'è; si tratta di una azione che può, e deve, essere collegata alla mera esistenza del decreto di esproprio, provvedimento che di per sé fa nascere il diritto alla indennità come bene sostitutivo dell'immobile ablato. Tecnicamente occorre interpretare l'inciso del 1° comma "... e comunque può chiedere la determinazione dell'indennità" come se al posto della congiunzione "e" vi fosse un punto fermo. La previsione residuale, allora, separata sintatticamente dalla previsione principale, consentirebbe una interpretazione che sganci, per così dire, tale fattispecie residuale dall'impossibile termine temporale "decorsi trenta giorni dalla comunicazione ..." di cui al periodo sintatticamente precedente.

Si osservi che, trattandosi di una azione di accertamento ordinario, e non di tipo oppositivo, il termine di proposizione non è quello breve e decadenziale ma quello lungo, decennale, di prescrizione del diritto sostanziale.

Non è condivisibile una certa opinione dottrinale secondo la quale con l'inciso "... e comunque può chiedere la determinazione giudiziale dell'indennità" significherebbe che gli interessati possano adire il giudice in qualsiasi momento dell'iter procedimentale, e quindi anche prima che venga emesso il decreto di esproprio (v. Saturno-Stanzione pag.648). In realtà la domanda, anche nella fattispecie per così dire residuale, deve comunque essere proposta dopo la notificazione del decreto di esproprio.

Nella fattispecie che abbiamo chiamata residuale non vi è una stima, e non ha alcuna rilevanza la cosiddetta "stima provvisoria" ossia l'offerta fatta dall'autorità a fini di concordato; tale cosiddetta "stima provvisoria" non è provvedimento che possa fondare l'interesse giuridico ad una "opposizione alla stima". Può ben sussistere invece, appena emesso il decreto di esproprio senza la stima, un interesse a una domanda di determinazione giudiziale della giusta indennità, che prescinderebbe totalmente dalla cosiddetta "stima provvisoria", e sarà proposta sul mero fondamento del decreto di esproprio, provvedimento che di per sé fa nascere il diritto alla indennità secondo il principio costituzionale.

Non pare possa dubitarsi che anche con il testo unico la competenza

speciale della Corte di Appello si fondi sulla natura espropriativa dell'indennità richiesta e quindi sulla esistenza di un decreto di esproprio; solo il decreto infatti, come si è sempre ritenuto, e come va ribadito anche dopo l'entrata in vigore del testo unico, fa sorgere il diritto all'indennizzo, il quale si sostituisce al diritto di proprietà del bene ablato, anche ove manchi una stima.

Si deve ancora ribadire che il testo unico in commento ha tenuto conto delle pronunce della Corte Costituzionale, ed in particolare della sentenza n.67/1990, ed ha giustamente previsto che l'espropriato, oltre che con la tipica azione di opposizione alla stima, ammissibile ogni qual volta una stima definitiva vi sia stata, possa agire in giudizio, ove una stima non gli sia stata comunicata né prima né dopo l'emissione del decreto di esproprio, per la determinazione giudiziale della giusta indennità.

“L'emissione del decreto di espropriazione ai sensi dell'art. 19 della legge 865/71, nel testo risultante dalla sentenza della Corte Costituzionale 22.2.1990 n. 67 implica la possibilità di agire per la determinazione giudiziale del credito indennitario insorto col decreto stesso, senza dover attendere la stima definitiva” (Cass. 6.6.2003 n.9086).

La domanda per la determinazione giudiziale della indennità di espropriazione in assenza di una stima definitiva, può essere proposta comunque solo a seguito dell'emanazione del decreto di esproprio; poiché la legge (art. 54, comma 1°, ultimo inciso) non prescrive alcun termine decadenziale, a differenza che nei casi normali di opposizione alla stima, si può porre solo un problema di prescrizione ordinaria decennale del diritto, a decorrere dall'emissione del decreto di esproprio.

“In tema di opposizione alla stima, il mancato decorso del termine di decadenza per la proposizione dell'opposizione, causato dal mancato deposito della relazione della Commissione sulla misura definitiva dell'indennità, non spiega alcuna influenza sul termine di prescrizione decennale previsto dall'art. 19 stessa legge per la proposizione dell'opposizione medesima, essendo il termine decadenziale alternativo, e non cumulativo, rispetto a quello prescrizionale. Ne consegue che, pur in mancanza del deposito della relazione predetta, l'opposizione alla stima resta proponibile (a far tempo dall'emanazione del provvedimento ablatorio) nell'arco dei dieci anni previsti ex lege, ma non oltre detto termine” (Cass. 23.2.2000 n. 2052; cfr. Cass. 8.5.2001 n. 6367).

Non può ritenersi ammissibile, nonostante qualche opinione contraria (Saturno–Stanzione), che tale azione generale per la determinazione giudiziale della indennità possa essere proposta in qualsiasi momento anteriore all'emissione del decreto di esproprio e a prescindere dalla emissione dello stesso. Anche l'azione atipica in

parola, è condizionata in realtà dall'emissione del decreto di esproprio. Infatti:

“l'azione di determinazione dell'indennità di esproprio trova causa nella procedura espropriativa. Pertanto, in assenza del decreto di esproprio, che è il provvedimento terminale della procedura stessa, difettano i presupposti per la predetta azione, della quale deve dichiararsi la, improponibilità originaria” (Cass. 28.8.1999 n. 9055).

Vi è una costante giurisprudenza della S.C. circa la qualificazione del decreto di esproprio come “condizione dell'azione” sia per la domanda in opposizione alla stima che della domanda di determinazione giudiziale dell'indennità e, conseguentemente, circa la cattiva sorte cui va incontro l'azione intrapresa laddove manchi un decreto di esproprio anche al momento della decisione :

“Il decreto di esproprio costituisce una condizione dell'azione di opposizione alla stima ed è, quindi, sufficiente che venga ad esistenza prima della decisione della causa; la sua carenza e' rilevabile, anche d'ufficio, in ogni stato e grado del giudizio, con la conseguenza che sia l'allegazione che la documentazione dell'esistenza del decreto di esproprio si sottraggono alle preclusioni che regolano la normale attività di deduzione e produzione delle parti” (Cass. 22.11.2002, n. 16494; cfr. in termini Cass. 08388/2000 e Cass.6289/2000).

Il giudice, anzi, dovrà anche d'ufficio rilevare l'assenza del decreto di esproprio o la sua irrilevanza in caso di emissione tardiva dopo la realizzazione dell'opera progettata (Cass. 4.9.1999 n.9382 )

In rito, quanto all'esito della domanda che sia giunta in decisione senza che sino a quel momento sia stata provata l'esistenza del decreto di esproprio, non può esservi dubbio che si tratti non di rigetto nel merito ma di improcedibilità:

“L'emissione del decreto di esproprio costituisce condizione dell'azione di determinazione dell'indennità, senza di che, venendo meno il presupposto stesso perché si configuri la trasformazione del diritto di proprietà in diritto all'indennizzo, la domanda è improcedibile” (Cass. n.4985/1998).

“Nel giudizio di opposizione alla stima della indennità di espropriazione, l'esistenza del decreto di esproprio costituisce una condizione dell'azione. Pertanto, ove tale decreto sia stato emesso dopo la scadenza del termine di occupazione legittima, ipotesi nella quale esso deve essere considerato inesistente, in quanto emesso in carenza di potere, va esclusa la proponibilità della opposizione alla indennità.” (Cass. 10.7.1999 n. 7256).

Quanto al problema della produzione in giudizio dell'atto amministrativo, o della prova della sua esistenza, va detto che il documento deve necessariamente essere prodotto, con il ricorso o in corso di causa, ma non anche sollecitando i poteri officiosi del

giudice.

“Riguardo al decreto di esproprio, che costituisce condizione dell’azione di determinazione dell’indennità, ne è necessaria la produzione in giudizio, non potendo il proprietario espropriato assolvere all’onere probatorio mediante la sollecitazione all’esercizio del potere del giudice di chiedere informazioni in merito alla pubblica Amministrazione” (Cass. 8.3.2007 n. 5337).

Occorre sottolineare che la cosiddetta “stima provvisoria”, ossia l’offerta fatta dall’autorità, a fini di concordato e di cessione volontaria, non è una vera stima, e non può essere fatto oggetto di opposizione in quanto tale. L’offerta fatta dall’autorità espropriante nella prima fase del procedimento amministrativo (art. 20 t.u.) ove non sia stata accettata, perde ogni sua funzione, e la domanda giudiziale, in mancanza di una stima da impugnare, potrà essere una domanda libera nel suo oggetto, non più oppositoria, e consisterà nella richiesta di determinazione giudiziale della indennità secondo i canoni legali; una tale domanda non potrà comunque essere proposta prima della emissione del decreto di esproprio. Se venisse proposta prima, dovrebbe essere dichiarata inammissibile, sempre che il decreto non sia emesso prima della decisione del giudice.

Quando sia proposta la domanda di determinazione giudiziale della indennità, in assenza di stima, il *thema decidendum* e il *thema probandum* non saranno condizionati dalla misura della indennità provvisoriamente offerta e rifiutata.

“Quando invece si è in presenza di una indennità provvisoria non accettata (e, come tale, appartenente ormai ad una fase procedimentale che ha esaurito i suoi effetti), in realtà non c’è una stima operata in sede amministrativa con caratteri di definitività e deve procedersi alla determinazione in sede giudiziaria, sulla base dei criteri che governano tale determinazione. Nel relativo giudizio l’espropriante non fa valere una propria contro-domanda rispetto a quella avanzata dall’espropriato, ma contrasta la domanda di questo adducendo gli argomenti ed indicando i criteri che, a suo avviso, dovrebbero portare a determinare (giudizialmente ed in assenza di una stima amministrativa definitiva) un’indennità inferiore rispetto alla pretesa azionata. Si tratta quindi di argomentazioni difensive che non richiedono le forme della domanda riconvenzionale e non sono soggette alla preclusioni di questa” (Cass. 2.3.2001 n. 3048)

Particolarmente interessante è la pronuncia che segue, in tema di oneri processuali in caso di opposizione alla stima (vera e propria, quella dei tecnici o della Commissione) e in presenza di una “stima provvisoria”, ossia, in sostanza, in caso di mancanza della stima; la Cassazione afferma con chiarezza, nella decisione della quale di seguito si riportano i passi salienti, che non è impugnabile in sé la cosiddetta stima provvisoria, e che per proporre la domanda per la determinazione giudiziale della giusta indennità è necessario

comunque che sia stato emesso il decreto di esproprio:

“Nella giurisprudenza di questa Corte è presente un orientamento secondo cui, qualora l’espropriato abbia proposto opposizione alla stima amministrativa dell’indennità di esproprio, l’espropriante può svolgere in giudizio difese in ordine all’accertamento della indennità stessa senza essere soggetto alla preclusioni relative alla domanda riconvenzionale (Cass. 20.1.1998 n., 483). Ciò sul presupposto che la tempestiva opposizione alla stima da parte di uno dei soggetti legittimati faccia venir meno l’efficacia vincolante della stima stessa per tutti i soggetti del rapporto espropriativi.

Il collegio ritiene che tale orientamento richieda le precisazioni che seguono. Si deve premettere che (...) nel caso di specie non vi era stata una determinazione definitiva dell’indennità di espropriazione, calcolata solo in via provvisoria e non accettata (...) L’opposizione alla stima non è un mero giudizio di impugnazione del provvedimento amministrativo che determina l’indennità, ma è giudizio sul rapporto, per cui esso non esaurisce nella semplice verifica dell’esattezza o meno dei criteri astratti (di legge) che hanno presieduto in sede amministrativa alla determinazione dell’indennità ma deve estendersi ad una autonoma determinazione (così Cass. Sez. Un. 22.11.1984 n. 9872; Cass. 9.3.1996 n. 1891). Pertanto, proprio perché quello di opposizione alla stima è un giudizio di autonoma determinazione dell’indennità da parte del giudice, non ha fondamento l’argomento (...), secondo cui l’autorità giudiziaria non potrebbe “sostituirsi” alla P.A. nella determinazione. Anzi, dopo la sentenza della Corte Costituzionale 22.2.1990 n. 67, la domanda diretta ad ottenere la liquidazione della giusta indennità può essere proposta anche in assenza della stima definitiva, purché sia stato emesso il decreto di espropriazione, mentre non è impugnabile la sola indennità provvisoria, perché questa non equivale al provvedimento espropriativo, né implica la sua emissione, ma è diretta a consentire la cessione volontaria nella fase procedimentale di cui agli artt. 11 e 12 della legge n. 865 del 1971.” (Cass. 2.3.2001 n. 3048).

Prosegue la corte suprema osservando che i principi ora richiamati devono essere tuttavia coordinati col principio della domanda di cui all’art. 99 c.p.c.:

“Pertanto, quando si è in presenza di una stima definitiva, l’opposizione dell’espropriato può condurre a determinare un’indennità maggiore rispetto a quella calcolata in sede amministrativa, ma non può portare ad una somma inferiore a detta stima in difetto di una domanda all’uopo formulata dall’espropriante. Infatti, l’art. 19, comma secondo, della legge n. 865 del 1971, stabilendo che l’opposizione può essere proposta anche dall’espropriante, implica che, per determinare giudizialmente in *minus* la stima amministrativa (definitiva), sia necessaria una domanda del soggetto che vi ha interesse, ossia dell’espropriante medesimo, il quale, quando sia convenuto in giudizio, per proporla in quella sede deve osservare le forme e i termini della domanda riconvenzionale, in quanto aziona una contro-pretesa che va oltre il rigetto della domanda principale “ (Cass. 2.3.2001 n. 3048).

La conclusione, sul piano degli oneri processuali, è che quando la

domanda sia “atipica” , non avente cioè ad oggetto una stima errata da correggere, ma una indennità da determinare secondo giustizia, le parti sono libere di allegare fatti e di argomentare; l’espropriato che sia attore potrà soccombere e vedersi determinare una indennità inferiore a quella stimata nella procedura autoritativa, senza che il promotore convenuto sia onerato di proporre una domanda riconvenzionale per ottenere un tale risultato (bastando una generica resistenza e la richiesta di una indennità secondo legge). All’inverso, se attore sia il promotore, egli potrà soccombere e vedersi aumentare l’indennità anche oltre la misura offerta, anche se il convenuto non abbia formulato una domanda riconvenzionale (bastando che resista alla domanda e chiedi la determinazione della indennità secondo legge).

“Quando invece si è in presenza di una indennità provvisoria non accettata (e, come tale, appartenente ormai ad una fase procedimentale che ha esaurito i suoi effetti), in realtà non c’è una stima operata in sede amministrativa con caratteri di definitività e deve procedersi alla determinazione in sede giudiziaria, sulla base dei criteri che governano tale determinazione. Nel relativo giudizio l’espropriante non fa valere una propria contro-domanda rispetto a quella avanzata dall’espropriato, ma contrasta la domanda di questo adducendo gli argomenti ed indicando i criteri che, a suo avviso, dovrebbero portare a determinare (giudizialmente ed in assenza di una stima amministrativa definitiva) un’indennità inferiore rispetto alla pretesa azionata. Si tratta quindi di argomentazioni difensive che non richiedono le forme della domanda riconvenzionale e non sono soggette alla preclusioni di questa” (Cass. 2.3.2001 n. 3048).

tecnici o della Commissione (art. 27 t.u.), la natura parzialmente impugnatoria del giudizio deve contemperarsi con la regola che obbliga il giudice a pronunciare nei limiti della domanda; ne discende che l’opposizione dell’espropriato, se ritenuta dal giudice fondata, potrà condurre a una diversa determinazione del valore solo in senso favorevole all’attore; se l’opposizione sia proposta dal promotore dell’espropriazione la determinazione giudiziale potrà solo essere inferiore a quella amministrativa. Ma se entrambe le domande si fronteggino (domanda principale e domanda riconvenzionale) il giudice potrà determinare la indennità dovuta sia in misura superiore che in misura inferiore a quella della stima (cfr Cass. n. 1891/1996).. Un problema processuale può porsi nel caso in cui, dopo il decreto di esproprio, ed in assenza di una definitiva stima, venga impugnata la “stima provvisoria” (o, più correttamente, venga richiesta la determinazione giudiziale della giusta indennità) e nelle more del processo venga comunicata all’espropriato la stima definitiva. E’ da ritenere che in tal caso l’espropriato debba necessariamente proporre una nuova domanda, contenente una formale opposizione a tale stima, e debba chiedere la riunione dei due processi, sempre

che non intenda accettare l'indennità offertagli in via amministrativa. Se ciò non facesse, incorrerebbe nella decadenza rispetto alla stima amministrativa e questa diverrebbe non più contestabile ai sensi dell'art. 54, comma 5° T.U.. Nel processo in corso verrebbe meno l'interesse alla pronuncia e si imporrebbe la declaratoria di cessazione della materia del contendere.

Sul piano processuale, la Cassazione ha avuto modo di esprimersi anche recentemente sul rapporto tra *petitum* e *causa petendi* da una parte e corrispondenza tra chiesto e pronunciato dall'altra, nelle due diverse azioni in parola.

“In tema di espropriazione per pubblica utilità, occorre distinguere la domanda dell'espropriato di determinazione dell'indennità (a seguito dell'adozione del decreto di esproprio) ed in mancanza della stima definitiva pronunciata dalla Commissione (...), dall'opposizione a detta indennità nel termine indicato (...). Nel primo caso, ove l'espropriante chieda che l'indennità venga determinata con criteri meno favorevoli ed in misura inferiore a quella pretesa dalla controparte, la relativa istanza ha natura di mera sollecitazione e non richiede le forme della domanda riconvenzionale, né è soggetta al regime di preclusioni in essa previsto; nel secondo caso, invece, l'intervento del decreto di esproprio e la stima dell'indennità ad opera della commissione provinciale, comporta l'attribuzione alle parti del solo diritto di impugnare ( ... ) il relativo provvedimento. Ne consegue che se l'opposizione viene proposta dall'espropriato, essendo l'oggetto del giudizio la congruità di detta stima e la sua conformità ai criteri di legge, la domanda può condurre a determinare soltanto una indennità maggiore rispetto a quella calcolata in sede amministrativa, ma non una somma inferiore, in difetto di una specifica domanda riconvenzionale formulata dall'espropriante” (Cass. 23.5.2014 n. 11503)

### **2.3 Le questioni processuali**

Il proprietario, il promotore dell'espropriazione, o il “terzo che ne abbia interesse”, possono impugnare avanti alla corte d'appello nel cui distretto si trovi il bene espropriato, la stima fatta dai tecnici o dalla Commissione Provinciale. La disposizione è significativamente diversa da quella già contenuta nella legge n.865/1971, art. 19, rispetto alla quale aggiunge come legittimato anche il “promotore dell'espropriazione” figura che la stessa legge all'art. 3 (in combinato con l'art. 16) definisce come “ il soggetto, pubblico o privato, che chiede l'espropriazione”.

Il promotore è soggetto distinto “dall'autorità espropriante”, (che la legge definisce come “l'autorità amministrativa titolare del potere di espropriare e che cura il procedimento”); può essere anche un “soggetto privato al quale sia stato attribuito tale potere in base ad una norma”. Normalmente a tale soggetto il pagamento delle



indennità.

La norma non include invece tra i soggetti legittimati a proporre opposizione alla stima il “beneficiario dell’espropriazione” ossia “il soggetto, pubblico o privato, in cui favore è emesso il decreto di esproprio. In generale, il beneficiario dell’espropriazione non è legittimato attivamente, a meno che questo soggetto non si identifichi nel concessionario, che è a sua volta un terzo interessato a proporre opposizione ai sensi dell’art. 54 se, sulla base della delegazione di poteri amministrativi ricevuta dall’autorità espropriante sia tenuto anche a corrispondere le indennità”. Appare poi ammissibile un intervento di tale soggetto in causa, “*ad adiuvandum*”, ai sensi dell’art. 105, comma 2°, c.p.c. anche se non sia tenuto al pagamento diretto; non si può infatti negare che il beneficiario abbia un interesse, per il rapporto che lo lega agli altri soggetti o all’utilizzazione del bene espropriato, a sostenere le ragioni dell’autorità espropriante o del promotore dell’espropriazione che siano già parti del processo.

Altre figure di soggetti terzi che hanno interesse a proporre una domanda giudiziale sono indicate dallo stesso testo unico; così, soggetti interessati a promuovere l’opposizione alla stima, o a intervenire nel giudizio promosso dal proprietario, sono, ai sensi dell’art. 34, comma 4°, i titolari di diritti reali (*in re aliena*, ovvero usufrutto, uso, abitazione, servitù) o personale, o di ipoteca (v. art. 26 comma 3) , sul bene espropriato; questi infatti non hanno diritto ad una indennità aggiuntiva a loro favore, ma possono far valere il loro diritto sulla indennità di esproprio, (con una azione contro il proprietario) e sono anche legittimati a proporre l’opposizione o ad intervenire, *ad adiuvandum*, nel processo promosso dal proprietario.

Sono legittimati attivamente, per la domanda di determinazione della “indennità aggiuntiva” ex art. 42, il fittavolo, il mezzadro, il partecipante, che per effetto della procedura espropriativa siano costretti ad abbandonare l’area direttamente coltivata da almeno un anno prima della dichiarazione di pubblica utilità.

L’opposizione potrà essere promossa sia dai soggetti interessati ad una determinazione più elevata, (innanzitutto il proprietario) sia dai soggetti interessati ad una determinazione giudiziale meno elevata (come il promotore dell’espropriazione).

Qualora l’azione venga promossa dal proprietario, egli dovrà convenire in giudizio l’autorità espropriante e il promotore dell’espropriazione, e, “se del caso”, il beneficiario dell’espropriazione; se attore è il promotore dell’espropriazione, dovranno essere convenuti l’autorità espropriante e il proprietario del bene; non è previsto in questo caso che debba essere convenuto anche il beneficiario dell’espropriazione, e ciò in quanto sia deve presumere dall’iniziativa che il soggetto obbligato a pagare

l'indennità sia il promotore stesso.

E' poi stabilito espressamente che in ogni caso, la domanda giudiziale, che ha sempre la forma di citazione, debba essere notificata anche al concessionario dell'opera pubblica, se a questi sia stato affidato, nell'ambito della delega dei poteri pubblici di cui all'art.6, comma 8°, anche il pagamento dell'indennità; non sarebbe sufficiente a legittimarlo passivamente l'attribuzione dei poteri espropriativi, posto che la legge richiede che i poteri delegati devono essere chiaramente determinati.

Laddove la legge determina, congiuntamente, più soggetti legittimati passivamente, bisogna ritenere che intenda stabilire tra gli stessi un litisconsorzio necessario; ne deriva che, se non in tutti i soggetti indicati dalla norma vengano convenuti in giudizio, il giudice dovrà disporre l'integrazione del contraddittorio.

Il proprietario legittimato ad opporsi alla stima è quello indicato come tale nel catasto; la prova della qualità si presume cioè nell'intestatario catastale; chi non possa giovare di tale presunzione deve dare la prova del titolo, e provare che l'altro non lo è il vero proprietario.

“Le condizioni legittimanti il diritto ad opporsi contro la stima amministrativa dell'indennità di espropriazione rappresentano elementi costitutivi del diritto, e pertanto vanno provate dall'attore, mentre le eventuali contestazioni proposte dal convenuto in ordine alla relativa sussistenza, non riguardando l'estraneità di quest'ultimo al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, bensì la mancanza del fatto posto a fondamento della pretesa azionata ex adverso, non integrano, sul piano processuale, gli estremi dell'eccezione in senso proprio, bensì quelli della mera deduzione difensiva, la quale non incide in alcun modo sull'onere probatorio, che continua a incombere sull'attore, senza determinare alcuna inversione, sicchè ove l'attore opponente affermi di essere proprietario di edificio, separatamente dalla proprietà dell'area, deve offrirne la prova, non potendosi avvalere della presunzione di proprietà che giova a favore del proprietario catastale del bene, o della mancata contestazione della controparte, giacché in tema di manufatti realizzati su suolo altrui le disposizioni civilistiche vietano la possibilità di mantenere divise la proprietà del suolo e quella delle costruzioni su di esso realizzate, onde, al fine di superare la regola dell'accessione, è necessaria la dimostrazione di un titolo idoneo a confortare il trasferimento dell'immobile alla parte interessata, unitamente alla legittimazione a richiedere l'indennità per la parte espropriata” (Cass. 11.3.2006 n. 5381).

E' ammissibile che il vero proprietario, che sia un soggetto diverso da quello che appaia nel catasto, proponga intervento nel processo instaurato dal proprietario catastale o contro di questi, senza che possa essergli eccepita la decadenza; egli avrà ovviamente l'onere di dimostrare la sua qualità.

“Che l'espropriazione si svolga nei confronti del proprietario catastale, comporta solo che il proprietario effettivo non sia soggetto al termine di

decadenza per l'opposizione alla stima, ma non impedisce che quest'ultimo possa autonomamente agire per la determinazione dell'indennità relativa alla proprietà acquisita e successivamente espropriata, esplicando anche intervento litisconsortile nell'azione di opposizione alla stima proposta dal proprietario catastale" (Cass. 27.12.1999 n. 14587).

"La procedura espropriativa si svolge relativamente alle aree e nei confronti dei soggetti che risultano proprietari, secondo le risultanze dei registri catastali, ma potendo la titolarità e la consistenza dei beni subire modifiche nel corso del tempo, il soggetto che, in contrasto con tali risultanze, chieda la determinazione dell'indennità, ha l'onere di dimostrare di essere l'effettivo proprietario, e la Corte d'Appello deve verificare d'ufficio la ricorrenza della condizione dell'azione della titolarità del diritto dominicale in capo all'attore, nonché la coincidenza degli immobili, nei loro confini, consistenza e dati catastali, indicati nel decreto di occupazione, con quelli per i quali si è agito" (Cass. 22.3.2007 n. 6980).

Legittimato passivo è in primo luogo il promotore dell'espropriazione che è il soggetto che chiede l'esproprio e in linea di massima se ne assume gli oneri finanziari. L'effettiva titolarità nel soggetto passivo, dell'obbligazione di pagamento dell'indennità è questione di merito, e non di legittimazione; non è quindi compito del giudice valutare d'ufficio la sussistenza di tale titolarità, ma è interesse ed onere della controparte interessata eccepirne eventualmente la carenza.

"Il difetto di legittimazione passiva riguarda l'obbligo di corresponsione delle indennità espropriative, da intendere come effettiva titolarità passiva del rapporto giuridico controverso, attiene al merito della controversia e il suo difetto non può essere rilevato d'ufficio dal giudice, ma deve essere dedotto nei tempi e nei modi previsti per le eccezioni di parte, sicché la parte, rimasta contumace nel giudizio di merito, non può sollevare per la prima volta la questione in cassazione" (Cass. 28.2.2007 n. 4776).

La legittimazione processuale dell'affidatario o del concessionario dell'opera pubblica si pone in termini positivi, ai sensi dell'art. 54, comma 4, (sia quando l'azione sia promossa dal proprietario che quando sia promossa dal promotore dell'espropriazione), se questo soggetto abbia ricevuto, con la delega di poteri amministrativi, anche l'obbligo di pagare le indennità.

"Il trasferimento degli obblighi indennitari, in via esclusiva, all'affidatario dell'opera (concessionario o appaltatore) è configurabile ove sia stato conferito l'esercizio dei poteri espropriativi ed il conferimento non sia rimasto fatto interno tra espropriante ed affidatario, occorrendo che, nell'attività che abbia portato il delegato in contatto con il soggetto passivo dell'esproprio, il primo si sia correttamente manifestato come titolare degli obblighi indennitari, oltre che investito dell'esercizio del potere espropriativo, e in presenza di tali presupposti è irrilevante, al fine di configurare una responsabilità solidale dell'espropriante, la sistemazione dei rapporti economici interni con l'affidatario" (Cass. 21.3.2007 n. 6807).

L'indennità di esproprio ha natura unitaria, anche se più sono i proprietari; l'unitarietà discende dall'unità del bene espropriato, e dalla estraneità del giudizio di opposizione alla stima rispetto alle eventuali controversie tra i comproprietari ed alle eventuali pretese di terzi; si badi anche al fatto che con la sentenza il giudice non condanna a pagare, ma ordina il deposito dell'indennità, non toccando quindi eventuali diritti sulla indennità da parte di soggetti estranei al processo. Non sussiste però litisconsorzio necessario tra i comproprietari.

Da tale carattere unitario deriva, come insegna la giurisprudenza consolidata, che anche se uno solo dei proprietari propone all'opposizione, la domanda deve essere esaminata e decisa avendo come oggetto del giudizio l'indennità nella sua interezza.

“Il procedimento di determinazione delle indennità dovute dall'espropriante sia nella fase amministrativa sia nella fase del controllo giudiziario sulla stima dell'indennità offerta tende alla determinazione del giusto indennizzo per l'espropriazione del bene unitariamente considerato, prescindendo dai diritti su di esso eventualmente concorrenti (SS.UU. 15 giugno 1993 n. 6635, emessa in sede di composizione di contrasto e seguita da tutta la successiva giurisprudenza); nell'ipotesi di espropriazione di beni appartenenti in comproprietà indivisa, non esiste, per il principio dell'unitarietà della stima, un diritto di credito pro quota azionabile con il giudizio di opposizione, ma solo un unico diritto di credito il cui importo resterà fissato all'esito del giudizio; legittimati all'opposizione sono tutti i comproprietari, senza necessità di litisconsorzio fra loro, con la conseguenza che gli effetti della sentenza emessa nei confronti di quelli oppositori o intervenuti nel giudizio di opposizione, sia nei confronti di quelli rimasti estranei al giudizio, a carico dei quali non matura alcuna decadenza” (Cass. 27.6.2003 n. 10292).

Con gli artt. 3 e 29 del decreto legislativo 1 settembre 2011 n. 150 (“Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione ai sensi dell'art. 54 della legge 18.6.2009 n. 69”) il legislatore ha stabilito che le controversie di cui all'art. 54 del Testo Unico in esame, e quindi quelle aventi ad oggetto l'opposizione alla stima dell'indennità di espropriazione e quelle per la determinazione dell'indennità stessa in mancanza di stima, sono regolate dal rito sommario di cognizione di cui agli artt. 702 bis e 702 ter, cod. civ., ed ha escluso per esse la facoltà di conversione del rito da sommario in ordinario, già prevista in generale dal codice.

Con la sentenza n. 10 del 16.1.2013 la Corte Costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 3 e 29 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (“Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti di cognizione”). Il

dubbio di costituzionalità concerneva la sottoposizione delle controversie aventi ad oggetto l'opposizione alla stima dell'indennità di espropriazione alle norme che regolano il giudizio sommario di cognizione di cui agli artt. 702 bis e 702 ter cod. proc. civ. e l'esclusione dalla facoltà di conversione del rito da sommario a ordinario.

La Corte ha ritenuto che la disciplina degli istituti processuali appartiene alla discrezionalità del legislatore, entro il limite della ragionevolezza; che nella materia sono astrattamente possibili più soluzioni, che non esiste una garanzia costituzionale quale modello tendenzialmente vincolante, a favore del processo ordinario di cognizione, che le Commissioni parlamentari avevano suggerito il ricorso al rito sommario in ragione della istruttoria ridotta che caratterizza, nell'esperienza pratica, i procedimenti di opposizione alla stima, e che il giudice remittente non ha sperimentato la possibilità di interpretare la norma impugnata nel senso che essa consenta al giudice di assicurare, pur nell'ambito di una istruttoria "deformalizzata" le garanzie necessarie per il rispetto dei parametri costituzionali invocati.

In sostanza, la Corte Costituzionale insegna che l'applicabilità del rito sommario al giudizio di opposizione alla stima non impedisce al giudice di compiere i necessari atti istruttori, come, in particolare, l'espletamento di una consulenza tecnica e l'eventuale confronto tra i consulenti, così come non impedisce al giudice di autorizzare lo scambio di note scritte conclusionali; insomma, il procedimento sommario è a cognizione piena, e non a cognizione sommaria; si può dire che sia semplicemente "deformalizzato".

Il rito sarà quello normalmente seguito avanti alla corte d'appello, e quindi con trattazione collegiale e tendenzialmente concentrata in una unica udienza, così come per le altre controversie affidate alla competenza della corte d'appello in unico grado:

"La forma della trattazione collegiale, prevista dall'art. 350 c.p.c., deve essere utilizzata, oltre che per i processi in secondo grado, anche per quelli attribuiti, in unico grado di merito, alla competenza funzionale della corte d'appello, essendo operante nell'ordinamento processuale il principio (esplicitato negli artt. 400 e 404 c.p.c.) per cui, davanti al giudice adito, si osservano le forme proprie dei procedimenti davanti a lui, se non è altrimenti stabilito (principio espresso in relazione ad un giudizio di riconoscimento della sentenza straniera ai sensi degli artt. 64 e ss. della legge 31 maggio 1995 n. 218)" (Cass. 14.1.2003 n.365)

"Operando nell'ordinamento processuale il principio – ricavabile dagli artt. 400 e 406 c.p.c. – secondo cui davanti al giudice adito con un mezzo di impugnazione si osservano le norme stabilite per il procedimento davanti a lui, in quanto non derogare dalla specifica disciplina del mezzo di impugnazione di cui si tratta, la trattazione del giudizio di impugnazione di lodo avanti alla corte di appello, disciplinato dagli artt. 827 ss. c.p.c. deve svolgersi interamente

davanti al collegio, applicandosi la disciplina ordinaria del procedimento avanti alla corte di appello e quindi l'art. 350 c.p.c., a mente del quale la trattazione dell'appello è collegiale" ( Cass. del 19.9.2003 n. 13894; idem Cass. 7.2.2001 n. 1731; Cass. 21.9.2004 n. 18917; Cass. 23.11.2001 n.14857).

Quanto al contenuto del ricorso (che è sostanzialmente una istanza rivolta al giudice) la disciplina è, con gli ovvi adattamenti, la stessa prevista per la forma ordinaria di introduzione del giudizio, la citazione (che è sostanzialmente un invito all'avversario a costituirsi avanti al giudice) , e ciò per il rinvio fatto dal codice di rito (art. 702 bis) all'art. 163 c.p.c. , nn.1,2,3,4,5,6; esso quindi dovrà contenere l'indicazione del tribunale adito, l'indicazione delle parti e del procuratore del ricorrente, la determinazione della cosa oggetto della domanda ("*petitum*"), l'esposizione dei fatti e degli elementi di diritto costituenti le ragioni della domanda con le conclusioni ("*causa petendi*"), l'indicazione dei mezzi di prova offerti e dei documenti prodotti, l'indicazione della procura; dovrà anche contenere l'invito al convenuto/resistente a costituirsi nel termine che verrà indicato dal giudice; il giorno dell'udienza di comparizione sarà fissato dal giudice.

Il ricorso per opposizione alla stima di cui ci occupiamo, quando il ricorrente sia il proprietario del bene deve essere notificato all'autorità espropriante, al promotore dell'espropriazione, e se del caso al beneficiario dell'espropriazione ; se ricorrente è il promotore dell'espropriazione, il ricorso deve essere notificato all'autorità espropriante e al proprietario del bene, e, eventualmente (se sia egli tenuto al pagamento dell'indennità per i poteri ricevuti) al concessionario dell'opera pubblica.

L'opposizione alla stima deve quindi, sulla base della novella, con la forma del ricorso di cui all'art. 702 bis c.p.c. nel termine di trenta giorni decorrente dalla notificazione del decreto di esproprio, o dalla notificazione della stima, se questa sia successiva al decreto di esproprio. Il termine è decadenziale; in caso di inutile decorso, l'indennità resta fissata nella misura risultante dalla stima. Non vi sarà invece decadenza, ma occorrerà comunque tener conto della prescrizione del diritto sostanziale, ove una stima non abbia preceduto, né accompagnato, né seguito il decreto di esproprio; la domanda non sarà oppositoria, ma di mera determinazione della giusta indennità.

Il termine per l'opposizione è soggetto alla sospensione dei termini processuali nel periodo feriale (v.Corte Cost. 22.5.1987 n. 255)

La competenza, di tipo funzionale, è della corte di appello in unico grado; è ben noto che la regola del doppio grado di giurisdizione non è un valore costituzionale e pertanto può, eccezionalmente essere derogata ( v. Corte Cost. 3.4.1982 n. 69 e 7.3.1984 n. 52). Tale

competenza funzionale riguarda cioè solo le categorie di controversie esplicitamente affidate alla corte di appello dalle varie leggi speciali. La competenza territoriale è della Corte nel cui distretto si trovi il bene espropriato. Ove l'immobile (o l'insieme unitario degli immobili oggetto dello stesso esproprio appartenenti allo stesso proprietario) sottoposto a esproprio sia compreso nel territorio di due distretti di corte d'appello, in mancanza di norme speciali, può applicarsi il criterio della competenza territoriale di cui all'art. 21, comma 1°, c.p.c. per il quale in caso di controversie aventi ad oggetto diritti reali, se l'immobile è compreso in più circoscrizioni giudiziarie, è competente il giudice della circoscrizione nella quale è compresa la parte soggetta a maggior tributo verso lo Stato, e, in mancanza di tributo, entrambi i giudici sono competenti.

L'art. 3 del D.lgs di semplificazione dei riti prevede espressamente che quando la causa è giudicata in composizione collegiale, anche davanti alla corte di appello in unico grado, il presidente del collegio può delegare l'assunzione dei mezzi di prova ad uno dei componenti. Non si tratta di una deroga alla regola della collegialità necessaria avanti alla corte, ma di una semplificazione relativa ad una attività meramente istruttoria priva di risvolti decisori.

Già in precedenza tale delega era nella prassi ammessa; insegnava la Cassazione che l'illegittimità dell'attività svolta eventualmente dall'istruttore nei giudizi di cui si parla non è causa di nullità della sentenza (sotto la specie, in ipotesi, dell'illegittima costituzione del giudice, ex art. 158 c.p.c.) quando l'attività svolta su delega del collegio sia stata sostanzialmente solo ordinatoria e non istruttoria, e quindi priva di risvolti valutativi idonei a influire sulla decisione finale (Cass. 19.9.2003 n. 13894 e 21.9.2004 n. 18917).

L'istruttoria, oltre che sui documenti prodotti, sarà solitamente basata su di una consulenza tecnica d'ufficio per la stima dei beni soggetti ad esproprio e delle relative indennità spettanti all'espropriato.

"In tema di espropriazione per pubblico interesse la consulenza tecnica disposta in sede di opposizione alla stima, ben può costituire da sola il mezzo idoneo a fondare il convincimento del giudice in ordine alla misura dell'indennità, senza che ciò implichi una infrazione alle regole relative all'onere della prova dei fatti costituenti fondamento della pretesa" ( Cass. 12.5.1989 n. 2153).

E' compito del giudice verificare d'ufficio se l'opposizione sia tempestiva, o vi sia stata decadenza, e ciò deve fare valutando anche la ritualità della notifica del decreto di esproprio:

"Il termine di trenta giorni, previsto dall'art.19 della legge n. 865 del 1971 per la proposizione dell'opposizione alla stima dell'indennità di espropriazione, la cui applicazione ha per indefettibile presupposto l'esistenza di una rituale

notificazione del decreto di esproprio, riveste carattere perentorio, onde dalla sua inosservanza consegue l'inammissibilità della medesima opposizione. La questione relativa alla tempestività di tale opposizione (e, quindi, all'accertamento del rispetto del termine all'uopo fissato a pena di decadenza) attiene al controllo circa la sussistenza di un presupposto processuale dell'azione, e detto controllo rientra tra i poteri officiosi del giudice, esercitabili in ogni stato e grado del giudizio, risultando suscettibile di venire effettuato, in sede di legittimità, mediante l'esame diretto degli atti" (Cass. 16.7.2003 n. 11127).

Si noti che la diversa struttura dei due giudizi in esame (opposizione alla stima e domanda di determinazione giudiziale della giusta indennità) comporta che mentre nell'azione di tipo oppositivo la domanda giudiziale debba essere presentata in un termine breve, decadenziale, nel caso della domanda di determinazione giudiziale non vi è decadenza, ma varrà solo il termine prescrizione ordinario.

"In tema di espropriazione per pubblica utilità, l'azione dell'espropriato per la determinazione dell'indennità di esproprio è soggetta all'ordinario termine decennale di prescrizione, decorrente dalla data di adozione del decreto di esproprio, momento nel quale al diritto di proprietà sul bene si sostituisce il diritto dell'espropriato ad una somma di denaro che ne rappresenta il controvalore (...)" (Cass. 23.10.2014 n. 22577)

Deve essere affermata la improponibilità della domanda concernente la nullità o l'annullamento o la revoca, per presunti vizi, della stima, considerata come atto amministrativo; il giudizio di opposizione alla stima dell'indennità di esproprio, per il quale è competente il giudice ordinario, e cioè la corte di appello in unico grado, non è un giudizio di impugnazione dell'atto amministrativo, ma un giudizio ordinario di cognizione, che pur partendo dalla determinazione amministrativa, le cui conclusioni formalmente vengono contestate, tende all'accertamento della indennità dovuta secondo i criteri di legge (cfr. Cass. 4388/2006). Non sono cumulabili domande diverse da quelle affidate a tale competenza speciale dalla legge sulle espropriazioni, per quanto possano apparire connesse secondo i criteri comuni.

Si tratta in altri termini, sia quanto alla opposizione alla stima amministrativa, sia quanto alla domanda di autonoma determinazione dell'indennità in sede giudiziale, di un giudizio sul rapporto, cosicché la valutazione del giudice non deve essere limitata alla verifica della legittimità e correttezza dei criteri che hanno portato in sede amministrativa alla determinazione dell'indennità, ma deve consistere in una autonoma valutazione della giusta indennità dovuta all'espropriato. Si badi ancora che le notifiche ai convenuti non hanno lo scopo di chiamare in causa i soggetti da condannare, ma solo di notificare della domanda i soggetti portatori di interessi in causa. Ove l'espropriante si costituisca non può avanzare domande



riconvenzionali, ma solo contrastare gli argomenti del ricorrente adducendo i suoi, che comporterebbero una determinazione più bassa.

Il giudice alla fine non condanna, ma dichiara qual è la giusta indennità, e ne ordina il deposito.

Le parti non sono tenute a indicare al giudice dei criteri, né quelli legali né quelli tecnici per addivenire alla determinazione della indennità; non sono tenute neppure a quantificare la domanda, essendo sufficiente che, a seconda del relativo interesse di cui sono portatrici, chiedano una valutazione in aumento o una valutazione in diminuzione rispetto alla stima amministrativa.

Il giudice è tenuto a conoscere e ad applicare d'ufficio i criteri giusti ed opportuni.

“Ove si introduca innanzi alla competente Corte di Appello, ai sensi dell'art. 19 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, un ordinario giudizio di cognizione avente ad oggetto la determinazione dell'indennità di esproprio dovuta per legge, il giudice adito non è vincolato dalle indicazioni delle parti, ma ha egli stesso il potere-dovere di individuare i criteri indennitari applicabili alla procedura ablatoria in forza delle norme che li contemplano, sicché non risulta neppure necessario che nell'atto di citazione si debba quantificare la somma pretesa a titolo di indennità, dovendo essa, appunto, esser liquidata in riferimento a criteri prefissati dalla legge, con conseguente accoglimento o rigetto della domanda a seconda che un siffatto accertamento del giudice esiti in una somma maggiore o minore di quella censurata dalla parte per la sua non conformità al dettato normativo ( in applicazione del principio, è stato respinto il motivo di denuncia della sentenza della Corte d'Appello fondato sull'omessa motivazione in ordine alla eccepita nullità della citazione introduttiva del giudizio in assenza di quantificazione della indennità aggiuntiva pretesa da coltivatore diretto pretesa dall'opponente, il quale si era limitato a chiedere al giudice una corretta liquidazione e di quanto dovutogli per legge” (Cass. 3.4.2007 n. 8361).

Trattandosi di cognizione in unico grado, appare particolarmente rilevante stabilire se la parte che intenda impugnare in cassazione la sentenza sfavorevole, possa ivi criticare i criteri adottati dalla corte per la valutazione; la S.C. insegna che ciò è possibile, dovendo il giudice di merito osservare, anche negli spazi di apprezzamento discrezionale, i criteri legali, e dar ragione delle sue scelte.

“In tema di espropriazione per pubblica utilità, la speciale procedura di opposizione alla stima, da parte di chiunque essa provenga, non si configura quale impugnazione del provvedimento ablatorio limitato al controllo della determinazione amministrativa dell'indennità, contro la quale le parti sono obbligate a muovere ciascuna le proprie contestazioni a pena di decadenza, ma introduce un giudizio di accertamento della giusta indennità, pienamente autonomo, nel quale il giudice deve procedere alla concreta determinazione della stessa con tutti i suoi poteri di indagine, alla stregua dei criteri legali effettivamente vigenti e riconosciuti applicabili alla fattispecie. Ne consegue

che, una volta iniziata la fase giurisdizionale dell'opposizione alla stima, soltanto dopo che il giudice abbia esercitato il potere – dovere di stabilire autonomamente il “quantum” della giusta indennità dovuta, sopravviene l'interesse delle parti a far valere la violazione di detti criteri. Criteri cui il giudice era tenuto ad attenersi, quali fossero state al riguardo le richieste, le eccezioni, e le contestazioni di ciascuna delle parti (nella specie, la S.C. ha così respinto la tesi secondo cui il ricorso sarebbe stato inammissibile poiché le censure erano nuove e non erano state già avanzate nella fase di merito” (Cass. 3.12.2001n. 15247; cfr. 24.6.2003 n. 9981).

Sarà così criticabile in cassazione l'errore della corte di merito circa l'individuazione delle regole di diritto riferibili alla fattispecie concreta, sotto il profilo del vizio di falsa applicazione delle norme di diritto (che comprende sia l'ipotesi di errore nella individuazione della fattispecie astratta, sia l'ipotesi di errore nella interpretazione delle relative regole); sarà eventualmente criticabile anche l'errata applicazione delle regole tecniche di valutazione, sotto il profilo della omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione circa un fatto controverso e decisivo.

La produzione del documento amministrativo incorporante il decreto di esproprio è indispensabile, a pena di inammissibilità; non può la mancata produzione essere supplita dalla non contestazione.

“Il principio per cui il giudice deve porre a base della sua decisione unicamente i fatti allegati dalle parti e l'altro per cui i fatti pacifici tra le parti non hanno bisogno di essere provati incontrano un limite allorquando la legge richiede per la prova di tali fatti un atto scritto “ad substantiam”; ciò si verifica per il decreto di esproprio, che, come qualunque provvedimento tipico e nominato, esige una statuizione della P.A. espressa ed esteriorizzata nell'atto, preordinata alla realizzazione degli specifici effetti per esso previsti dall'ordinamento” (Cass. 10.8.2001 n. 11054).

Né il ricorrente può supplire la mancata produzione del documento con la sollecitazione dei poteri officiosi del giudice.

“Riguardo al decreto di esproprio, che costituisce condizione dell'azione di determinazione dell'indennità, ne è necessaria la produzione in giudizio, non potendo il proprietario espropriato assolvere all'onere probatorio mediante la sollecitazione all'esercizio del potere del giudice di chiedere informazioni in merito alla pubblica Amministrazione” (Cass. 8.3.2007 n. 5337).

L'ordinanza di accoglimento avrà per contenuto la mera determinazione dell'indennità; essa è quindi di natura dichiarativa. Per legge, il giudice, anche qualora accolga la domanda del proprietario, non potrà condannare il convenuto a corrispondere l'indennità accertata come dovuta; dovrà limitarsi ad ordinare il deposito della stessa ( o della differenza, se una indennità inferiore sia stata già depositata), così correggendo e completando la

conclusione dell'iter amministrativo.

La ordinanza (non più sentenza, per effetto del d.lgs n.150/2011 sulla semplificazione dei riti) dovrà anche contenere l'accertamento del diritto del creditore agli interessi dal momento dell'espropriazione; la rivalutazione potrà essere riconosciuta solo se sarà provato il maggior danno subito.

“Il debito dell'espropriante di pagare l'indennità di espropriazione costituisce un'obbligazione di valuta, e sulla stesso sono dovuti, dal giorno dell'espropriazione, gli interessi legali, di natura compensativa, per il solo fatto che la relativa somma è rimasta a disposizione dell'ente espropriante, a prescindere da una sua colposa responsabilità per il ritardo nel pagamento dell'indennità. L'eventuale rivalutazione di quest'ultima, per contro, presuppone la mora dell'espropriante e, quindi, un suo comportamento colpevole, idoneo a far sorgere l'obbligo di ulteriore risarcimento ai sensi dell'art.1224, secondo comma, cod. civ. (configurabile, peraltro, solo a partire dall'instaurazione del giudizio di opposizione alla stima), ma tale ulteriore pregiudizio non è presunto, ma deve essere dimostrato dalla parte interessata, che non può limitarsi ad invocare generiche presunzioni, desunte dalla notoria svalutazione o da non precisati investimenti produttivi” (Cass. 6.2.1997 n. 1113).

Se nel corso del giudizio venga provato che il decreto di esproprio è stato revocato, (o annullato in sede di giudizio amministrativo) il giudizio dovrà concludersi con una pronuncia di “cessazione della materia del contendere” (Cass. 20.11.1989 n. 4959).

Se risulti in corso di causa che sia stato impugnato davanti al giudice amministrativo il decreto di esproprio (o un atto precedente che rifletta la sua eventuale invalidità sul decreto di esproprio) la corte dovrà sospendere il processo per pregiudizialità amministrativa, ai sensi dell'art. 295 c.p.c., dal momento che la definizione della causa dipenderà dalla soluzione data dal giudice amministrativo sulla validità del decreto, che è condizione dell'azione avanti alla Corte.

“Posto che il decreto di espropriazione è condizione dell'azione di determinazione dell'indennità e che l'esercizio del potete determinativo postula che detto decreto sia esistente, l'impugnazione in sede di giurisdizione amministrativa della dichiarazione di pubblica utilità, dal cui annullamento discenderebbe l'invalidazione degli atti conseguenti, tra cui il decreto di espropriazione, si traduce in una pregiudizialità di quella controversia sui quella indennitaria, della quale, pertanto, può essere disposta la sospensione in attesa della definizione della prima” (Cass. 7.3.2007 n. 5272).

In sintesi, il procedimento nella cause in unico grado avanti alla Corte di Appello segue il rito normalmente seguito avanti alla stessa, e quindi la trattazione sarà interamente collegiale, e tendenzialmente concentrata in una unica udienza, fatte salve le singole esigenze istruttorie, che possono essere delegate ad un componente.

Il termine di trenta giorni per l'opposizione è un termine perentorio, decadenziale come si ricava dall'art. 29 del D.L. sulle semplificazioni ("l'opposizione va proposta, a pena di inammissibilità, entro il termine di .....") e dal comma 5° dell'art. 54 T.U. che collega alla mancata opposizione l'effetto della definitività della stima. La decadenza è rilevabile d'ufficio, ed il soggetto pubblico non può rinunciarvi (Cass. 17.11.2000 n. 14893).

Il problema del termine si pone naturalmente non solo con riguardo "all'opposizione alla stima" in senso proprio, per la quale è dettato, ma anche, in virtù dei vari richiami, con riguardo alle altre azioni previste dal testo unico.

Il comma 1° dice che l'opposizione deve essere proposta decorsi trenta giorni dalla comunicazione prevista dall'art. 27, comma 2°, ossia dalla ricezione della comunicazione del deposito della stima (definitiva) effettuata, secondo i casi, dai tecnici o dalla Commissione; l'art. 29 citato dispone che l'opposizione debba essere proposta entro trenta giorni decorrenti "dalla notifica del decreto di esproprio o dalla notifica della stima peritale, se quest'ultima sia successiva al decreto di esproprio"

Appare qui opportuna, per la migliore comprensione del problema, una rapida rassegna delle varie fattispecie nelle quali può essere emesso il decreto di esproprio in relazione al momento della determinazione dell'indennità.

- Art. 20 comma 11: è il caso del decreto di esproprio emesso dopo che il proprietario abbia concordato l'importo offerto in via provvisoria (ma non si sia pervenuti alla cessione volontaria);

- Art. 20, comma 14: è il caso del decreto di esproprio che può (è una facoltà) essere emesso qualora non si sia pervenuti a concordare l'importo, e l'autorità abbia provveduto al deposito della somma offerta in via provvisoria;

- Art. 21, comma 12 (letto nel combinato con l'art. 27, comma 3) : si tratta del decreto di esproprio emesso dopo l'accettazione, o dopo la non accettazione della stima, definitiva, dei tecnici;

- Art. 21, comma 15 e 16, letti nel combinato con l'art. 27 comma 3): si tratta del caso del decreto di esproprio emesso a seguito della accettazione, o non accettazione della stima, definitiva, della Commissione .

- Art. 22, comma 1: si tratta del decreto di esproprio emesso a seguito di una determinazione urgente della indennità.

Occorre anche fare riferimento all'art. 27, il quale dispone che la stima dei tecnici, come quella della Commissione provinciale, deve essere comunicata ai proprietari con raccomandata; decorsi trenta giorni da tale comunicazione, l'autorità espropriante autorizza il pagamento o ne ordina il deposito, (a seconda se vi sia stata o meno accettazione entro il termine trascorso).

Tornando al commento dell'art. 54, e quindi al termine per "l'opposizione alla stima", si può ora comprendere che, trascorsi i trenta giorni dalla comunicazione prevista dall'art. 27, se il proprietario non abbia accettato la stima dei tecnici, o della Commissione, egli, può proporre "opposizione alla stima". Mentre questo termine è dilatorio, perché solo ad iniziare da esso è possibile proporre l'opposizione, l'art. 29 del D.L.vo sulle semplificazioni fissa il termine finale, perentorio, in quanto l'opposizione può essere proposta: "entro il termine di trenta giorni decorrenti dalla notifica del decreto di esproprio ... " .

Ora, se si bada al fatto che in certi casi il decreto di esproprio viene emesso anche senza che vi sia ancora la stima, dei tecnici o della Commissione, (vedi la rassegna dei casi) si riesce a comprendere il senso del seguito della disposizione in esame: "... o dalla notifica della stima peritale, se quest'ultima sia successiva al decreto di esproprio". La disposizione significa che ove il decreto non sia stato emanato sulla scorta della stima definitiva, dei tecnici o della Commissione, il termine decadenziale per l'opposizione non decorrerà dalla notifica del decreto di esproprio ma si sposterà in avanti, e decorrerà solo dal momento in cui sarà notificata la stima dei tecnici o della Commissione.

In conclusione, ed in sintesi:

- L'opposizione alla stima dell'indennità di espropriazione si propone entro il termine decadenziale di 30 giorni dalla notificazione del decreto di esproprio se questo sia stato preceduto dalla stima definitiva, o dalla notifica della stima se successiva.
- Se la stima non venga notificata neppure dopo il decreto, la domanda per la determinazione giudiziale della indennità potrà essere proposta entro il termine di prescrizione decennale che decorrerà dal decreto.
- L'opposizione proposta prima del decreto sarà improcedibile, a meno che il decreto non sia emanato in corso di causa, prima della decisione.

## **2.4 L'opposizione alla stima dell'indennità dovuta per la reiterazione del vincolo**

L'art. 39 prevede una particolare indennità che è specificamente dovuta, a prescindere dalla conclusione del procedimento espropriativo, nel caso di reiterazione di un vincolo preordinato all'esproprio o di un vincolo sostanzialmente espropriativo. Essa deve essere commisurata "all'entità del danno effettivamente prodotto" e dovrebbe essere prevista già negli atti che la determinano. Dovrebbe essere liquidata al proprietario anche senza

una sua richiesta.

L'autorità che ha disposto la reiterazione del vincolo è tenuta comunque, ove non l'abbia già fatto nello stesso atto che reitera il vincolo, a determinare l'indennità entro due mesi dalla data in cui riceve una domanda documentata di pagamento, ed a corrisponderla entro i successivi trenta giorni, decorso i quali è tenuta anche a pagare gli interessi.

Sul piano della tutela giudiziaria, è previsto che il proprietario possa impugnare la stima effettuata dall'autorità, ove gli sia stata comunicata; in tale caso, l'opposizione va proposta, a pena di decadenza, entro il termine di trenta giorni decorrente dalla notifica dell'atto di stima. Decorso inutilmente il termine di due mesi (dalla domanda dell'interessato) previsto per la determinazione in via amministrativa, il proprietario può chiedere alla corte di appello di determinare giudizialmente l'indennità.

Dell'indennità liquidata non si tiene conto se l'area viene successivamente espropriata. Ciò significa che ne è lecito il cumulo con l'indennità di esproprio; tale previsione appare del tutto coerente con la natura dell'istituto in commento, in quanto si tratta di due titoli diversi ed autonomi (v. Cons. Stato, 29.3.2001 n.4); l'indennità per la compressione ulteriore del diritto di proprietà sottoposto a vincolo è un ristoro di un danno effettivo provocato dal provvedimento medesimo, ed è indifferente alla ulteriore sorte dell'iter amministrativo.

L'origine dell'istituto in commento deve essere vista nella pronuncia della Corte Cost. n.179/1999, che dichiarò costituzionalmente illegittime le norme che consentivano alla pubblica amministrazione di reiterare vincoli urbanistici scaduti, preordinati all'espropriazione o che comportino l'inedificabilità, senza la previsione di un indennizzo.

Nella motivazione, la corte precisò che "la mancata previsione di qualsiasi indennizzo si pone in contrasto con i principi costituzionali ricavabili dall'art. 42, terzo comma, della Costituzione"; sottolineò la difficoltà di dettare regole per la sua liquidazione, a causa delle molteplici variabili, e la differenza di tale indennità dalla indennità di esproprio; aggiunse che non sarebbe utilizzabile un criterio rapportato al mero valore del bene, in quanto:

"il sacrificio subito consiste nella maggior parte dei casi, in una diminuzione del valore di scambio o di utilizzabilità; l'indennizzo per il protrarsi del vincolo è un ristoro (non necessariamente integrale equivalente al sacrificio, ma neppure simbolico) per una serie di pregiudizi che si possono verificare a danno del titolare del bene immobile colpito, e deve essere commisurato o al mancato uso normale del bene, ovvero alla riduzione di utilizzazione, ovvero alla diminuzione del prezzo di mercato (locativo o di scambio) rispetto alla situazione giuridica antecedente alla pianificazione che ha imposto il vincolo"(Corte Cost. n.179/1999).

Aggiunse ancora la Corte che:

“il necessario intervento legislativo dovrà precisare le modalità di attuazione del principio dell’indennizzabilità di vincoli a contenuto espropriativi nei sensi sopra indicati, delimitando le utilità economiche suscettibili di ristoro patrimoniale” e “potrà esercitare scelte tra misure alternative riparatorie anche in forma specifica, mediante offerta e assegnazione di altre aree idonee “ (...) “ Restano fuori dell’ambito dell’indennizzabilità i vincoli incidenti con carattere di generalità e in modo obiettivo su intere categorie di beni – ivi compresi i vincoli ambientali-paesistici - , i vincoli derivanti da limiti non ablatori posti normalmente nella pianificazione urbanistica, i vincoli comunque estesi derivanti da destinazioni realizzabili anche attraverso l’iniziativa privata in regime di economia di mercato, i vincoli che non superano sotto il profilo quantitativo la normale tollerabilità e i vincoli non eccedenti la durata (periodo di franchigia) ritenuta ragionevolmente sopportabile” (Corte Cost. n.179/1999).

Nel giudizio, l’attore dovrà provare il danno effettivamente subito a causa della reiterazione del vincolo, come, ad esempio, i mancati contratti per il limite alla disponibilità del bene. La norma appare dettata dalla considerazione che nel periodo che trascorre dal momento della reiterazione del vincolo al momento dell’esproprio, il proprietario continua ad utilizzare la propria area, per cui si presume che potrebbe non avere avuto danno dal provvedimento (v. Cons. Stato 29.3.2001 n.4).

Le norme in commento appaiono comunque di difficile applicazione. Innanzitutto, sembra impossibile immaginare che l’autorità possa, d’ufficio, liquidare il danno con lo stesso provvedimento con cui reitera il vincolo, dal momento che è impossibile che possa essere già a conoscenza di un “danno effettivamente prodotto”; il danno se ci sarà, si produrrà in seguito. Così, per le stesse ragioni, è difficile immaginare che l’autorità sia in grado di elaborare, d’ufficio, una stima del “danno effettivamente prodotto”, anche a distanza di tempo dal provvedimento di reiterazione, senza la collaborazione dell’interessato. Ancora, riesce difficile immaginare che il proprietario possa avanzare, in opposizione alla stima eventualmente comunicatagli, una domanda giudiziale e allegare la prova di “un danno effettivamente prodotto”, entro il breve termine di un mese dalla comunicazione; l’evento dannoso potrà venire in essere anche a molta distanza di tempo. D’altra parte, l’indennità non può liquidarsi alla stregua di un danno presunto, per il quale mancherebbero i criteri astratti di determinazione del dovuto; la legge presuppone anzi esplicitamente un danno effettivo, da liquidare quindi nella sua entità provata. Sembra in sostanza che si tratti di in vero risarcimento, più che di una indennità, al di là del termine usato nell’articolo in commento. Ma un risarcimento, da pagarsi subito, prima ancora che

il provvedimento giunga al destinatario, e quindi prima che l'atto possa produrre effetti dannosi, è una contraddizione che appare insolubile. Sembra più concreta invece la seconda ipotesi, che il proprietario avanzi cioè dapprima una domanda in via amministrativa, magari dopo parecchio tempo dalla comunicazione del provvedimento di reiterazione del vincolo, quando un danno si sia effettivamente verificato, e poi, a seguito del mancato pagamento, dopo due mesi, si rivolga alla corte d'appello.

Un dubbio legittimo si è posto circa la natura dell'azione giudiziaria, se cioè si possa chiedere la condanna della pubblica amministrazione al pagamento della indennità, o se la domanda debba limitarsi a chiedere l'accertamento dell'*an* e del *quantum* (v. Saturno - Stanzone pag. 383); appare preferibile pensare ad una azione meramente dichiarativa, come è quella per la determinazione dell'indennità di esproprio, e ciò sia per una esigenza di armonia del sistema, sia per il rispetto dell'autonomia della autorità amministrativa, non superabile in mancanza di norma di legge; come è noto, è pacifico che con l'azione di opposizione alla stima della indennità di espropriazione il giudice non può condannare l'amministrazione, ma solo ordinare il deposito della somma, come prescritto dalla legge, e quindi una formalità che completa l'iter amministrativo ma non costituisce una condanna al pagamento.

Quanto agli aspetti processuali, si noti che per espressa disposizione l'opposizione è di competenza funzionale, in unico grado, della Corte di Appello nel cui distretto si trova l'area interessata.

Non appare possibile ritenere invece che il rito applicabile sia quello sommario, per l'assenza di uno specifico richiamo alle disposizioni dell'art. 54; non è possibile infatti interpretare estensivamente la regola processuale.

## **2.5 L' opposizione alla stima della indennità di occupazione**

L'art. 50 T.U. così dispone, facendo seguito all'art.49 rubricato "L'occupazione temporanea di aree non soggette ad esproprio":

"Nel caso di occupazione di un'area, è dovuta al proprietario una indennità per ogni anno pari ad un dodicesimo di quanto sarebbe dovuto nel caso di esproprio dell'area e, per ogni mese o frazione di mese, una indennità pari a un dodicesimo di quella somma.

Se manca l'accordo, su istanza di chi vi abbia interesse, la Commissione provinciale prevista dall'art. 41 determina l'indennità e ne dà comunicazione al proprietario, con atto notificato con le forme degli atti processuali civili.

Contro la determinazione della Commissione, è proponibile l'opposizione alla stima. Si applicano le disposizioni dell'art. 54 in quanto applicabili."



Quanto alla natura del diritto a questa speciale indennità di occupazione legittima, e alla funzione dell'occupazione, si noti che si tratta di "occupazione temporanea di aree non soggette ad esproprio"; si tratta quindi di esigenze tecniche, come quella di costruire strade provvisorie per i mezzi d'opera, o depositi temporanei di materiali ecc.. Senza voler ripercorrere la tormentata storia dell'istituto, si osservi anche che a seguito del parere del Consiglio di Stato del 29 marzo 2001 n.4/2001, il legislatore aveva, nella prima formulazione del testo unico in commento, recepito l'indicazione di eliminare dall'ordinamento il vecchio istituto della occupazione d'urgenza preordinata all'esproprio, e di limitare la previsione alla occupazione, solo strumentalmente connessa ad un esproprio, di fondi estranei all'espropriazione. Ma con il d.lg n. 302/2002, recante modifiche al testo unico, l'istituto dell'occupazione legittima fu introdotto nuovamente nell'ordinamento; all'art. 22 bis, ritroviamo così l'istituto della "occupazione d'urgenza preordinata all'espropriazione", che ha il suo comprensibile fondamento nelle necessità di avviare con urgenza dei lavori sui fondi da espropriare, quando non possa osservarsi il normale iter procedimentale (art. 24, comma 1°) che prevede l'occupazione posteriormente all'emissione del decreto di esproprio.

Gli artt. 49 e 50 del T.U. disciplinano l'istituto della "occupazione temporanea" delle aree non soggette all'esproprio disponendo che "l'autorità espropriante può disporre l'occupazione temporanea di aree non soggette al procedimento espropriativo anche individuate ai sensi dell'art. 12, se ciò risulti necessario per la corretta esecuzione dei lavori previsti". Tale occupazione riguarda in pratica fondi vicini o funzionalmente collegati a quelli da espropriare, da servire all'organizzazione del cantiere e comunque per le esigenze tecniche dei lavori; tali fondi da occupare temporaneamente, sono destinati, al termine di tale utilizzazione, ad essere restituiti al proprietario.

Per entrambe le fattispecie esaminate è prevista dall'art. 50, e dall'art. 22 bis, la corresponsione di una indennità di occupazione. Si tratta di una indennità che, come quella di esproprio, è connessa ad una attività lecita della pubblica amministrazione, che provoca danni al privato; si tratta come per l'esproprio, degli effetti di un provvedimento che è di natura ablatoria, in quanto sottrae autoritativamente, sia pure temporaneamente, al privato la disponibilità del suo fondo, in vista di un interesse pubblico quale quello della realizzazione, sullo stesso fondo o su un fondo diverso, funzionalmente collegato a quello occupato, di un'opera pubblica.

La giurisprudenza che si è formata sull'istituto della occupazione, come disciplinato in precedenza, è ancora utile.

"L'indennità dovuta per l'occupazione di beni immobili assolve alla funzione di

compensare la perdita reddituale del bene connessa al suo mancato godimento, con la conseguenza che nessun danno sussiste e nessun ristoro economico è configurabile quando il bene sia di fatto rimasto nella disponibilità del proprietario, non rilevando a tale riguardo la formale immissione in possesso dell'occupante" (Cass. Sez. U, 12.3.1999 n. 128; Cass.30.5.1997 n. 4848).

Non si tratta quindi di un danno presunto per legge, liquidabile a prescindere dalla prova concreta, ma di un danno effettivo, correlato al mancato godimento del bene a causa della indisponibilità imposta dal vincolo. Nella pratica, comunque, qualora vi sia stato un formale spossessamento, deve umanamente presumersi la indisponibilità ed il mancato godimento, a meno che la controparte non eccepisca e dimostri che non vi è stato un reale spossessamento ed un reale mancato godimento.

Il debito che nasce in capo all'espropriante e a favore dell'espropriando è debito di valuta e non di valore, e quindi le somme calcolata secondo i canoni legali sono soggette a interessi legali ma non può essere la rivalutazione monetaria automatica; è possibile, come sempre, il riconoscimento dei danni ulteriori o maggior danno, in ossequio all'art. 1224, comma 2°, c.c. (Cass. Sez.U. 26.1.1998 n. 761).

Il criterio legale attuale è quello del dodicesimo dell'indennità di esproprio eventualmente spettante, (corrispondente a circa l'8% di interessi sul capitale virtuale costituito dalla indennità di esproprio) per ciascun anno di occupazione; esso costituisce finalmente un giusto ristoro per il mancato godimento del bene occupato e temporaneamente abitato. In un secolo e mezzo circa, ad iniziare dalla legge n. 2359/1865, e fino all'art. 5 bis del d.l. 11.7.1992 n. 333, il legislatore ha molte volte cambiato i criteri legali, per salvaguardare esigenze finanziarie, andando incontro anche alle censure della Corte Costituzionale.

Non pare si possa dubitare, benché la norma in commento non faccia riferimento esplicito alla distinzione tra aree edificabili e non edificabili, che anche l'indennità di occupazione debba riferirsi, come l'interesse al capitale, al valore del fondo da calcolarsi (limitatamente alle sole aree sottoposte ad occupazione), secondo i criteri propri della indennità di espropriazione applicabili alla fattispecie. E' ovvio che un tale criterio di calcolo prescinde dall'esito dell'espropriazione cui è funzionalmente connesso.

"L'indennità virtuale d'espropriazione, sulla cui base è computabile mediante misura percentuale l'indennità per il periodo di legittima occupazione temporanea e d'urgenza, non seguita da espropriazione o cessione, si identifica, quando si tratti di procedura espropriativa di area edificabile soggetta alle regole dell'art. 5 bis del d.l. 11 luglio 1992, n. 333, inserito dalla legge di

conversione n. 359 del 1992, nella metà della somma del valore venale e del valore fiscale (reddito dominicale rivalutato), ridotta del 40% se l'espropriando, con la determinazione dell'indennità espropriativa provvisoria (o con altra modalità) abbia ricevuto e non abbia accettato offerta d'importo coincidente o non apprezzabilmente divergente rispetto alla stessa semisomma" (Cass. Sez. U. 2.7.2004 n. 12139)

E' appena il caso di ricordare che il criterio che comprendeva la semisomma e la decurtazione sono stati dichiarati incostituzionali dalla sentenza Corte Cost. n. 348/2007.

"L'indennità di occupazione, derivando da un atto autonomo, deve essere liquidato qualunque sia l'evento giuridico che caratterizza l'ablazione (cessione volontaria, espropriazione formale, occupazione acquisitiva, asservimento) in base ad un unico criterio unico ed unitario, che, se il terreno non è edificabile, va determinata ai sensi dell'art. 20, terzo comma, della legge n. 865 del 1971, senza che possa computarsi il deprezzamento dell'area residua, ma con riferimento alla sola superficie individuata dal decreto di occupazione temporanea, giacché il relativo indennizzo ha la funzione di compensare il detrimento provocato dal mancato godimento di detta area materialmente occupata per la durata indicata dal provvedimento, e cioè una perdita reddituale correlata esclusivamente al mancato godimento di questa, e perciò diversa dalla perdita della proprietà dell'intero cespite e delle sue conseguenze: perciò da determinare necessariamente in una somma corrispondente, per ciascun anno di occupazione, ad 1/12 dell'indennità che sarebbe spettata per l'espropriazione della sola area effettivamente occupata (quale indicata nel relativo decreto) e calcolata a norma dell'art. 16, in base al criterio del valore agricolo medio del fondo, secondo i tipi di coltura effettivamente praticati" (Cass. 21.5.2007 n. 11782).

Il credito per indennità di occupazione è da calcolare per ciascun anno e per ciascun mese, e può essere richiesto dal proprietario, secondo la giurisprudenza formatasi sulla normativa previgente, alla scadenza di ciascun anno di occupazione (Cass. Sez. U. 5.2.1999 n. 27)

Creditore è il proprietario che tale risulti in catasto; vi è al riguardo una presunzione, che può essere vinta dal vero proprietario con l'opposizione alla stima dell'indennità o con l'intervento in causa; egli avrà l'onere di provare la sua qualità.

In mancanza di accordo, che poi sarà l'ipotesi più frequente, qualunque interessato può rivolgersi alla Commissione provinciale di cui all'art. 41 per chiedere la determinazione della indennità. Contro la determinazione della Commissione è proponibile una domanda giudiziale qualificata "opposizione alla stima"; ma una domanda per la determinazione della indennità in parola può essere proposta anche in mancanza di stima; si applicheranno le stesse regole procedurali stabilite per l'opposizione alla stima dell'indennità di espropriazione, richiamate espressamente col rinvio alle disposizioni

dell'art. 54 in quanto compatibili. Se poi, come è pure possibile, al decreto di esproprio né si accompagni, né segua alcuna stima, la determinazione della indennità spettante potrà essere chiesta in qualsiasi momento, senza alcun termine decadenziale; ciò si ricava dall'analogia con la fattispecie dell'indennità di esproprio nel caso che sia mancata del tutto la stima definitiva; del resto il principio è stato espresso anche dalla Corte Cost. con la sent. 470/1990.

Sarebbe auspicabile che l'indennità spettante al proprietario dell'area da occupare (se l'occupazione è stata prevista, come dovrebbe essere, già col progetto di esproprio di cui all'art. 12 t.u.), venisse offerta, in misura congrua, nello stesso decreto di occupazione, prima della effettiva immissione in possesso; in tal modo si faciliterebbe l'accordo auspicato dall'art. 50, comma 2°, T.U.

In mancanza dell'offerta, o comunque dell'accordo, la indennità deve essere determinata dalla commissione di cui all'art. 41, che può essere adita da ciascuno nei soggetti interessati, e quindi o dal proprietario o dall'autorità espropriante o del soggetto delegato e munito dei poteri pubblici corrispondenti; si può ritenere, per applicazione analogica delle norme sull'indennità di espropriazione, richiamate con il rinvio all'art. 54 T.U., che siano legittimati, sia a richiedere la stima che ad opporvisi in sede giudiziale, anche i soggetti titolari di diritti reali o personali sull'area, che potranno in prospettiva soddisfarsi sulla indennità.

L'indennità, dal momento che non è prevedibile con certezza la durata dell'occupazione, potrà essere offerta con l'indicazione di un importo annuo; l'indennità poi potrà essere pagata, e sollecitata, alla fine di ogni anno di maturazione del diritto in corso di occupazione (cfr. Cass. 27.4.2001 n. 6102). Se in mancanza di offerta vi sarà una domanda giudiziale, la determinazione riguarderà l'importo annuo spettante e non la somma effettivamente maturata, non trattandosi di azione di condanna al pagamento.

E' evidente che competente è sempre la corte di appello, e che il termine è quello di trenta giorni dalla notifica del decreto di occupazione, se la stima sia notificata con il decreto stesso, o dalla notificazione della stima se avvenga successivamente.

Applicando le norme richiamate, in quanto applicabili (quelle sulla stima della indennità di esproprio) si può dedurre che la legittimazione attiva spetta sia al proprietario, sia all'autorità che dispone l'occupazione, sia anche ai soggetti diversi portatori di uno specifico interesse alla determinazione della indennità di occupazione.

Il soggetto che è obbligato a pagare è, fra i diversi soggetti partecipi al procedimento (come definiti dall'art.3 del t.u.) da individuare in linea di massima nel promotore dell'espropriazione; ma sarà eventualmente legittimato passivo per l'obbligazione di pagamento

dell'indennità di occupazione il soggetto (concessionario) che abbia avuto i poteri pubblicistici comprendenti anche l'obbligo di pagare l'indennità di occupazione.

Il termine di decadenza è quello di trenta giorni decorrenti dalla notifica della stima, o, in mancanza, dal decreto di occupazione.

Se più siano i proprietari interessati, ed uno solo abbia proposto opposizione, la dottrina ritiene che essendo la pronuncia giudiziale unitaria, i suoi effetti debbano prodursi anche a favore di coloro che abbiano fatto trascorrere il termine decadenziale ( Saturno, pag. 562; Ramacci, pag. 70) ; tale è del resto l'insegnamento della Cassazione in tema di opposizione alla stima dell'indennità di esproprio, che è il modello per tutte le azioni nascenti da procedimento espropriativo di tipo oppositivo.

Anche per l'indennità di occupazione vale la regole esposta per l'indennità di espropriazione, quanto alla spettanza degli interessi compensativi, costituendo anche tale debito un debito di valuta (Cass. 6.11.1998 n. 11158). Gli interessi dovranno essere chiesti al giudice e la sentenza dovrà riconoscerli a decorrere dal momento dell'occupazione Il risarcimento del danno ulteriore ex art. 1224 c.c. seguirà ad una specifica domanda e all'assolvimento dell'onere probatorio, e decorrerà dalla domanda giudiziale (Cass. 9.1.1998 n. 128)

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 470/1990 , con ragionamento analogo a quello seguito per giungere ad ammettere la domanda generale di determinazione (autonoma, giudiziale) della indennità di esproprio (sentenza n. 67/1990) dichiarò la illegittimità dell'art. 20, comma 4°, della legge 865/1971 (" Norme sull'edilizia residenziale pubblica e sulla espropriazione per pubblica utilità") nella parte in cui, in mancanza di determinazione ad opera della commissione dell'indennità di occupazione o della sua comunicazione agli interessati, non consentiva ai medesimi di agire in giudizio per ottenere la liquidazione dell'indennità , a decorrere dall'occupazione del bene.

La Corte sottolineò l'analogia col problema della mancata determinazione della indennità di espropriazione, in precedenza risolto con la sentenza n. 67/1990, e ribadì che il diritto all'indennità di occupazione nasce con l'occupazione, ( come il diritto all'indennità di espropriazione nasce con il decreto di esproprio) e non può essere compreso dalla mancata previsione di un meccanismo cogente per l'autorità, e certo per il proprietario, circa l'obbligo di determinare l'indennità e comunicarla.

Quindi l'azione generale per la determinazione dell'indennità di occupazione, (analogamente a quella per la determinazione giudiziale della indennità di esproprio in mancanza di stima) non è soggetta al termine di decadenza, ma solo al termine prescrizione,

che decorrerà dal momento dell'occupazione.

Quanto all'aspetto processuale, dal rinvio che l'art. 50 fa alle disposizioni dell'art.54 "in quanto compatibili" si può dedurre la volontà del legislatore di sottoporre le controversie in esame alla competenza funzionale in unico grado della corte di appello, ed al rito sommario, come previsto per le controversie sulla indennità di espropriazione. Il giudizio quindi si svolgerà avanti alla corte come per le controversie di cui all'art. 54, secondo il rito sommario previsto dalla novella 150/2011, ossia con ricorso, cui seguirà una trattazione collegiale e concentrata, fatta salva la possibilità di delega ad un componente per singoli atti istruttori (*id est*, solitamente, per la consulenza tecnica).

In conclusione, e in sintesi:

- L'opposizione alla stima dell'indennità di occupazione è tale se una stima è stata comunicata con il decreto di occupazione; tale azione è proponibile nel termine perentorio di giorni trenta giorni dalla notifica del decreto.
- Se la stima non sia notificata con il decreto stesso, ma successivamente, l'opposizione alla stima potrà essere proposta entro novanta giorni dalla notificazione.
- Se nessuna stima sia stata notificata, il proprietario che si sia visto notificare il decreto di occupazione potrà chiedere la determinazione giudiziale entro il termine prescrizione decennale decorrente dalla emanazione del decreto.

## **2.6 L'opposizione alla stima dell'indennità di retrocessione**

Il testo unico prevede la fattispecie della retrocessione agli artt. 46/47/48. Il presupposto è il seguente: se l'opera pubblica per la quale è stata disposta o l'espropriazione non è stata realizzata, o non è stata neppure iniziata nel termine di dieci anni dal decreto di esproprio, l'espropriato può chiedere che sia accertata la decadenza della dichiarazione di pubblica utilità e sia disposta la restituzione del bene ed il pagamento di una indennità a carico dell'espropriato.

La legge riguardo all'indennità dispone che: "Il corrispettivo della retrocessione, se non è concordato dalle parti, è determinato dall'ufficio tecnico erariale o dalla commissione provinciale prevista dall'art. 41, su istanza di chi vi abbia interesse, sulla base dei criteri applicativi per la determinazione dell'indennità di esproprio e con riguardo al momento del ritrasferimento.

Avverso la stima, è proponibile, per espressa previsione, opposizione alla corte di appello nel cui distretto si trova il bene espropriato".

La retrocessione rappresenta un ri-trasferimento del bene, che viene restituito all'originario proprietario in quanto non utilizzato allo scopo

per il quale era stato espropriato, ossia la realizzazione dell'opera pubblica o di pubblica utilità.

L'efficacia del provvedimento è reale, ed "*ex nunc*", in quanto ha l'effetto reale di ri-constituire nuovamente il diritto di proprietà a nome del privato già espropriato, senza toccare la validità del decreto di espropriazione. E' quindi provvedimento ben diverso dall'eventuale revoca del decreto di espropriazione.

Conseguentemente, l'indennità pagata o da pagare per effetto dell'espropriazione è obbligazione del promotore dell'esproprio che rimane in ogni caso distinta dall'obbligazione che sorge in capo al privato, nel momento in cui riacquista il bene, di corrispondere all'espropriante l'indennità di retrocessione; l'indennità viene calcolata con gli stessi criteri della indennità di esproprio, ma con attività e pagamento distinti; non si è tenuti a conguagliare l'una con l'altra.

"Qualora, a norma dell'art. 63 d legge n. 2359 del 1865, venga disposta la retrocessione del fondo espropriato, non rive l'obbligazione dell'espropriante di pagare l'indennità di esproprio, ormai adempiuta con il deposito della somma presso la Cassa depositi e prestiti, ma nasce l'obbligazione dell'espropriato al pagamento del prezzo della retrocessione (o del nuovo trasferimento) determinato dal giudice; con la conseguenza che, ove l'espropriato, per propria scelta, non abbia riscosso l'indennità dalla predetta Cassa, non ha alcun credito da opporre all'espropriante in compensazione di quello costituente il prezzo della retrocessione" (Cass. 1.7.1994 n. 6253).

"Al proprietario di un immobile espropriato, ma non utilizzato, per la realizzazione dell'opera pubblica, compete un diritto potestativo al riacquisto del bene, il cui esercizio non dà, peraltro, luogo alla caducazione del precedente trasferimento coattivo, bensì ad un nuovo acquisto a titolo derivativo, con efficacia *ex nunc*, e per un prezzo da determinarsi *ex novo*, con riferimento al momento dell'atto di retrocessione che, lungi dal porre nel nulla il decreto di espropriazione, ne presuppone la perdurante operatività, non eliminandone gli effetti, ma producendone di nuovi e parzialmente contrari. Ne consegue che, avendo il provvedimento di espropriazione determinato la automatica estinzione degli eventuali diritti reali parziali gravanti in precedenza, sul bene (trasferendone, di esso, la piena proprietà all'ente pubblico), nessuna reviviscenza di tali diritti è possibile per effetto dell'intervenuta retrocessione dell'immobile al precedente proprietario" (Cass. 20.2.1998 n. 1776; cfr. 8.6.1998 n. 5619).

Se però nel periodo trascorso tra espropriazione e retrocessione l'area è divenuta, da inedificabile, edificabile, l'indennità di retrocessione deve essere determinata tenendo conto di tale maggior valore.

"La retrocessione dei beni espropriati attua, nel concorso delle condizioni previste dalla legge, un nuovo trasferimento di proprietà, con efficacia "*ex nunc*" del bene espropriato e non utilizzato dall'espropriante, in conseguenza

dell'esercizio del diritto potestativo dell'espropriato di ottenere il ritrasferimento mediante una sentenza costitutiva che modifichi la situazione giuridica posta in essere dal provvedimento espropriativo. Pertanto, il prezzo di retrocessione va determinato con riferimento al momento della pronuncia di retrocessione, costituendo essa il titolo di trasferimento del bene espropriato, sicché ove il valore del bene, al momento della retrocessione, risulti in concreto aumentato per la sopravvenuta possibilità di utilizzazione edificatoria, la determinazione del prezzo di retrocessione va commisurata a tale valore attuale, a nulla rilevando che all'epoca di stima dell'indennità di esproprio lo stato di fatto ne fosse tale da imporne la qualifica come terreno agricolo" (Cass. 24.5.2004 n. 9899).

La competenza per l'opposizione alla stima amministrativa della indennità di retrocessione (e per la domanda giudiziale di determinazione autonoma della stessa indennità) appartiene, come è disposto testualmente dall'art. 48, alla corte di appello in unico grado. Non appare applicabile al giudizio in questione il rito sommario che invece è d'obbligo per le controversie sull'indennità di espropriazione per effetto della novella sulla semplificazione dei riti (D.Lgs n. 150/2011) e ciò in quanto non vi è alcun richiamo espresso, e la normativa non è applicabile estensivamente o analogicamente.

## **2.7 L'azione per l'indennità dovuta per l'imposizione di servitù**

Come già previsto fin dalla legge 2359 del 1865 (art.46), anche il vigente testo unico in materia di espropriazioni non può non prevedere e disciplinare la posizione del proprietario di un fondo non espropriato che dalla realizzazione dell'opera pubblica venga gravato da una servitù o subisca una permanente diminuzione di valore per la perdita di valore o per la ridotta possibilità di esercizio del suo diritto sul fondo di proprietà (art. 44 t.u.).

Non si tratta qui di pesi temporanei imposti per le esigenze del cantiere, ma di pesi permanenti imposti dalla stessa esistenza e agibilità dell'opera pubblica, e quindi di un legame necessario e funzionale tra l'opera pubblica ed il fondo privato (normalmente confinante o comunque vicino). La legge prevede il diritto ad una indennità, che deve essere calcolata in rapporto al diminuito valore capitale della proprietà o alla diminuita sua redditività.

Circa il presupposto della definitività della lesione, la Cassazione ha insegnato che sulla base dell'*id quod plerumque accidit*, il giudizio prognostico è formulabile anche semplicemente sulla base della constatazione dell'assenza di elementi per ritenere che sia temporanea.

"Ai fini del diritto alla corresponsione dell'indennità prevista dall'art. 46 della



legge 25 giugno 1865, n.2359 (ratione temporis applicabile, ora sostituito dall'art. 44 del d.P.R. 8 giugno 2001 n. 327), il requisito della "permanenza" del danno, valutato con riguardo al momento dell'apprezzamento delle cause lesive in base ad un giudizio prognostico ispirato ad un criterio di normalità causale, sussiste non solo se lo stesso appaia definitivo, ma anche qualora non vi siano elementi per ritenere che la "deminutio" del diritto sia temporanea" (Cass. 3.7.2014, n.15223)

Un caso particolare di peso risultante dalla esecuzione dell'opera pubblica è quello della sottoposizione, presumibilmente permanente, del fondo alle immissioni intollerabili (si pensi a rumori, fumi, vibrazioni ecc.) provenienti dallo stabilimento pubblico o di pubblica utilità. La Cassazione ha avuto modo di precisare che anche in questo caso, versandosi in una fattispecie di assoggettamento ad una servitù a favore del fondo pubblico e a carico del fondo privato, si applica la norma che riconosce il diritto alla indennità, e non si applica l'art. 844 c.c. concernente le immissioni tra fondi privati (il richiamo può essere utile per estendere il concetto di intollerabilità delle immissioni).

"All'indennizzo per irreversibile diminuzione del godimento di un immobile, per effetto di immissioni intollerabili che siano dovute ad un'opera pubblica ed alla attività pubblicistica ad essa connessa e che risultino di durata prevedibilmente "sine die", va applicata la disciplina dell'art. 46 della legge 25 giugno 1865, n. 2359 ("ratione temporis" applicabile ed ora sostituito dall'art. 44 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327), e non l'art. 844 cod. civ., cui può farsi rinvio solo al fine dell'apprezzamento della intollerabilità delle immissioni, che ha carattere speciale rispetto a quella codicistica, in ragione della qualità pubblica dei soggetti che interferiscono con la proprietà e alla natura e finalità pubblicistica dell'attività posta in essere e, dunque, della riconducibilità della fattispecie alla dinamica delle relazioni autorità-libertà e non a quella dei rapporti tra privati". (Cass. 3.7.2014 n.15223)

Comunque, non ogni peso, o compressione, genera il diritto alla indennità; deve trattarsi della diminuzione delle facoltà o attributi della proprietà e del suo esercizio; la perdita o la diminuzione della panoramicità o della insolazione, ad esempio, non sono indennizzabili.

In tema di espropriazione, l'indennizzo di cui all'art. 46 della legge n. 2359 del 1865 per la riduzione di valore dell'immobile, spetta se l'opera pubblica abbia realizzato un'apprezzabile compressione o riduzione del diritto di proprietà inciso. Ciò non si verifica ove siano interessate quelle utilità marginali che non trovano tutela nell'ordinamento come diritti soggettivi autonomi o come attributi caratteristici e qualificanti del diritto di proprietà quali l'insolazione, l'areazione, l'ampiezza della veduta panoramica. La sensibile compressione delle obiettive possibilità di utilizzazione del fabbricato può invece verificarsi (ed è quindi dovuto l'indennizzo) nel caso di riduzione della capacità abitativa, o nel pregiudizio subito dall'immobile per effetto di immissioni di rumori, vibrazioni,

gas di scarico e simili, quando (e solo se) le stesse per la loro continuità ed intensità superino i limiti della normale tollerabilità, da apprezzarsi con i criteri posti dall'art. 844 cod. civ.. (Fattispecie in cui la S.C., affermato che la legittima costruzione di un asse viario a scorrimento veloce realizzato su piloni alti 15 metri in prossimità di un fabbricato non comporta automaticamente l'obbligo per l'espropriante di corrispondere al proprietario il predetto indennizzo, ha cassato la sentenza di merito per non aver accertato la sussistenza delle indicate condizioni). (Cass.. 14.12.2007 n.26261)

Quanto alle questioni processuali, l'azione in parola è di competenza ordinaria del Tribunale, e non funzionale della Corte d'Appello in unico grado; tale è stato da sempre l'insegnamento della Cassazione (sia pure, finora, interpretando le norme ormai abrogate) secondo il quale non vi è una norma che devolva anche queste controversie alla competenza della Corte d'Appello, e le norme che dispongono in tal senso sono di natura eccezionale, e non estensibile a casi non previsti.

“In tema di espropriazione, la controversia inerente allo speciale indennizzo di cui all'art.46 l. n. 2359 del 1865 – il quale postula che sia intervenuto esproprio e che il privato abbia conservato la titolarità dell'immobile, subendo, peraltro, per effetto dell'esecuzione di un'opera pubblica, la menomazione, la diminuzione o la perdita di una o più facoltà inerenti al proprio diritto dominicale con pregiudizio permanente – esula dalla competenza in unico grado della Corte d'Appello ex art. 19 l.22 ottobre 1971 n.865, rientrando nella generale cognizione del tribunale” (Cass. 26.3.2010, n.7269; Cass. 9926/2001; Cass.5661/1989; Cass. 25718/2011).

Occorre segnalare però che una Corte di merito, applicando le norme speciali sull'asservimento reso necessario dalla costruzione di infrastrutture energetiche lineari (artt. da 52 bis a 52 nonies, introdotti nel T.U. dalla novella D.lgs 27.12.2004 n. 330) abbiano inteso estendere a tale fattispecie le norme che disciplinano l'espropriazione, assimilando in sostanza l'asservimento, come forma di ablazione parziale della proprietà privata, all'espropriazione in senso stretto (Corte di Appello di Bologna, Ordinanze 15.10.2013 e 5.11.2013); contro tale interpretazione si può osservare che le norme introdotte nel corpo del T.U. per disciplinare la nuova materia delle opere pubbliche identificate come “infrastrutture energetiche lineari” (gasdotti, elettrodotti ecc.) laddove parlano di espropriazione e di autorità espropriante, si riferiscono all'intera operazione inerente l'opera pubblica, che per la sua complessità ed estensione comporta sia numerose espropriazioni sia numerosi asservimenti, nell'ambito del medesimo procedimento amministrativo e di competenza della medesima autorità amministrativa.

La migliore dottrina ha espresso l'opinione della inapplicabilità all'indennità di asservimento delle norme processuali previste per

l'indennità di espropriazione. (Caringella- De Marzo; Garofoli - Ferrari; Chieppa)

Quanto agli aspetti processuali del tema, per analoghi motivi, ossia per la non applicabilità all'asservimento delle norme previste per l'espropriazione (la contiguità delle materie, che traggono origine da un unico procedimento amministrativo, non giustifica una interpretazione estensiva di norme processuali) ed in particolare per la mancanza di un richiamo nell'art. 44 all'art. 54 T.U. , il rito non può essere quello sommario previsto dalla novella sulle semplificazioni dei riti (art. 29 del D.Lgs 150/2011) ma deve essere quello ordinario. La domanda dovrà essere proposta con atto di citazione, e l'istruttoria seguirà le consuete forme volute dal codice di procedura.

## **2.8 L'azione spettante al fittavolo**

Può accadere che il fondo oggetto di esproprio sia in uso ad un coltivatore diretto o ad un imprenditore agricolo.

La legge che già si preoccupa di indennizzare il proprietario che sia egli stesso coltivatore o imprenditore sul suo fondo (art. 40 comma 4 del t.u.) si preoccupa, giustamente, di prevedere un ristoro anche per il terzo, non espropriato, che dall'esproprio si veda danneggiato per essere costretto ad abbandonare il fondo da lui coltivato.

Nell'ipotesi di area non edificabile, l'art. 42 prevede che spetti al fittavolo o mezzadro o partecipante che, per effetto della procedura espropriativa o della cessione volontaria sia costretto ad abbandonare in tutto o in parte l'area direttamente coltivata (purché da almeno un anno prima della data in cui vi è stata la dichiarazione di pubblica utilità) una indennità "aggiuntiva" determinata in misura pari al valore agricolo medio corrispondente al tipo di coltura effettivamente praticato.

L'indennità deve essere corrisposta solo a seguito di una domanda dell'interessato e di una istruttoria amministrativa sulla sussistenza dei presupposti. Non essendo prevista una offerta officiosa da parte dell'espropriante al coltivatore, non è possibile immaginare una opposizione alla stima dell'indennità parallela all'azione dell'espropriato. Non appare applicabile la disposizione dell'art. 54 concernente l'opposizione alla stima anche da parte del terzo che ne abbia interesse. La stima cui fa riferimento questa norma è quella relativa all'indennità da esproprio, nel mentre l'indennità "aggiuntiva" di cui qui ci occupiamo è determinata con altri criteri, applicabili solo a seguito della domanda dell'interessato e dalla istruttoria amministrativa *ad hoc*. Inapplicabile dunque è l'art. 54 al caso nostro, e quindi anche il richiamo ivi contenuto alla legge 1.9.2011 n.150 sul rito sommario di cognizione.

Non pare quindi più attuale l'insegnamento contenuto nelle pronunce della Cassazione, concernenti controversie *ratione temporis* regolate dalla vecchia normativa (legge 22.10.1971 n.865) come, da ultimo, ancora nella sentenza del 24.2.2015 n. 3706, la quale ribadisce la competenza funzionale della Corte di Appello, parallela alla competenza sulle opposizioni alla stima dell'indennità di esproprio.

Così pure è inutilizzabile la seguente pronuncia che, sempre in applicazione della normativa abrogata, parla di opposizione alla stima amministrativa da parte del fittavolo. La normativa vigente non prevede alcuna notifica della stima dell'indennità, che al fittavolo può essere riconosciuta solo dopo una domanda documentata ed una relativa istruttoria; impossibile quindi una stima comunicata in una con la comunicazione spettante al proprietario espropriato.

“In tema di espropriazione per pubblica utilità, l'art. 11, quarto comma, della legge 22 ottobre 1971, n. 865, prevede la notifica dell'avvenuta determinazione dell' indennità provvisoria ai soli proprietari espropriandi e non anche al mezzadro, il quale non è legittimato a partecipare alle trattative per la cessione volontaria del bene, trattandosi di atto traslativo di un diritto reale che può intercorrere unicamente tra l'ente espropriante ed i proprietari espropriandi, mentre la diversa notifica, prevista in favore del coltivatore diretto avente diritto all' indennità aggiuntiva, disciplinata dall'art. 17, secondo comma, della legge n. 865 del 1971, è finalizzata solo all'opponibilità alla stima amministrativa di cui all'art. 19 e riguarda l'indennità definitivamente accertata dalla Commissione provinciale, non già l' indennità provvisoria” . (Cass. 23.7.2014 n.16731).

È del tutto ammissibile naturalmente un'azione giudiziaria a seguito di una stima ritenuta inadeguata successivamente alla domanda dell'interessato. La giurisdizione, come per tutte “le controversie riguardanti la determinazione e la corresponsione delle indennità in conseguenza dell'adozione di atti di natura espropriativa o ablativa” (art. 53 t.u.) appartiene all'autorità giudiziaria ordinaria.

Quanto agli aspetti processuali, si osservi che in tale fattispecie si tratta di una ordinaria domanda di determinazione giudiziale della giusta indennità spettante. In mancanza di richiami alle speciali norme processuali valide per le opposizioni alla stima dell'indennità da esproprio, la competenza per la domanda di determinazione della giusta indennità sarà quella ordinaria del Tribunale in primo grado; non sono utilizzabili quelle pronunce (come Cass. 24.2.2015 n.3706) che interpretano le norme previgenti, le quali prevedevano meccanismi di tutela per il fittavolo del tutto diversi. Manca una disposizione *ad hoc* che l'affidi alla Corte d'Appello come giudice unico, sia nelle norme del T.U., che riguardano le fattispecie di cui parliamo, sia nell'articolo 54 t.u. che tratta delle opposizioni alla stima, sia anche nel richiamato art. 29 del D.L.vo 150/2001 (sulla

“semplificazione dei procedimenti civili”) che riguarda anch'esso solo le opposizioni alla stima. Quanto ai termini, non trattandosi di azione di tipo oppositivo, ma di domanda per un autonomo accertamento giudiziale, non sarà ipotizzabile la decadenza breve (propria delle azioni di opposizione alla stima) ma varrà solo la prescrizione ordinaria decennale.

Nel caso di esproprio di area edificabile provvede l'art. 37, comma 9, del t.u. disponendo che spetta al fittavolo, o mezzadro o compartecipante che sia costretto ad abbandonare in tutto o in parte il fondo coltivato da almeno un anno (col lavoro proprio e dei familiari), una indennità pari al valore agricolo medio corrispondente al tipo di coltura effettivamente praticato.

L'indennità in esame è detta aggiuntiva perché si aggiunge a quella che spetta al proprietario in via principale, a prescindere cioè dall'effettività dell'uso agricolo. Si riflette qui, in termini di valori capitalizzati, l'antico dualismo tra reddito dominicale e reddito agricolo ben noto al fisco. Il dualismo delle indennità può riguardare due soggetti distinti (il proprietario da una parte e il fittavolo dall'altra) o il medesimo soggetto (proprietario che sia anche coltivatore).

Anche nella fattispecie dell'indennità spettante al coltivatore per l'esproprio di terreni edificabili, pur in assenza di una disposizione analoga, non pare possa dubitarsi, per la assoluta analogia, che l'interessato debba, come per l'ipotesi di esproprio di terreni non edificabili, presentare apposita domanda ed attendere l'esito di una istruttoria. Si tratta come nell'ipotesi precedente, di una azione di competenza del Tribunale, cui sarà applicabile non il rito sommario ma quello ordinario.

## BIBLIOGRAFIA

Caringella F. e De Marzo G.

2005 *L'espropriazione per pubblica utilità nel nuovo testo unico*, Giuffrè, Milano

Centofanti N.

2007 *L'espropriazione per pubblica utilità*, Giuffrè, Milano

Chieppa R.

2012 *Codice Amministrativo annotato con la giurisprudenza*, Giuffrè, Milano

Garofoli R. e Ferrari G.

2013 in *Codice dell'espropriazione e della perequazione urbanistica*, Nel Diritto Editore, Roma

Olivieri L. e Lequaglie E.

2002 *Commento al testo unico in materia di espropriazione per pubblica utilità*, Maggioli, Rimini

Pagano D.

2001 *Testo unico espropriazioni per pubblica utilità*, Simone, Napoli

Ramacci F.

2001 *La nuova espropriazione per pubblica utilità*, Simone, Napoli

Saturno A.e Stanzione P.

2007 *L'espropriazione per pubblica utilità*, Giuffrè, Milano

Vignale M.

1998 *Espropriazione per pubblica utilità e occupazione illegittima*, Jovene, Napoli



## L'AUTORE

Eduardo Tammaro è stato per lunghi anni magistrato



Visita il sito [www.keyeditore.it](http://www.keyeditore.it)  
e scarica gratis la versione on-line

**Euro 5.99**

