

Espropri

Il punto della Giurisprudenza

a cura dell'arch. Roberto Gallia

Nel periodo temporale in esame, la giurisprudenza in materia di espropriazione per pubblica utilità ha prodotto significative innovazioni, a partire dalle pronunce della Corte Costituzionale.

Giurisprudenza costituzionale

La Corte Costituzionale è intervenuta, con diversi provvedimenti, per ribadire non tanto i diritti della proprietà privata, quanto piuttosto il dovere della Pubblica Amministrazione di improntare la propria azione alla correttezza nei confronti dei cittadini; soprattutto in una situazione nella quale comincia a trovare attuazione la parte della sentenza n. 179/1999, in materia di reiterazione dei vincoli espropriativi, che ha dichiarato come la destinazione di un'area a «costruzioni pubbliche d'importanza locale» non costituisca un **vincolo di natura espropriativa** (della proprietà privata) bensì un **vincolo di natura conformativa** (della proprietà privata) alle previsioni di piano.

La sentenza 293 dell'8 ottobre 2010 ha dichiarato incostituzionale l'articolo 43 del D.P.R. 8 giugno 2001 n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), che disciplinava la «Utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico», cd «acquisizione sanante» della **occupazione illegittima** e/o senza titolo di un bene privato.

La sentenza n. 181 del 10 giugno 2011 ha dichiarato illegittime le norme per l'espropriazione di pubblica utilità delle aree agricole e/o non edificabili, nella parte in cui determinano l'**indennità di esproprio** in maniera astratta e predeterminata (con riferimento al parametro tabellare «Valore agricolo medio») e in assenza di riferimento al valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali. Sulla base di questo principio, la giustizia civile (come illustrato di seguito) ha provveduto ad indicare i criteri per definire l'indennizzo, riferibile al valore venale del bene, da applicare alle aree agricole e/o non edificabili.

La sentenza n. 243 del 25 luglio 2011 ha dichiarato l'illegittimità delle norme regionali che prorogano la validità dei piani di sviluppo industriale scaduti, in quanto producono un rinnovo dei **vincoli pre-ordinati all'esproprio** in assenza di una adeguata valutazione in merito alla persistente necessità da parte della Pubblica Amministrazione di disporre della proprietà privata per realizzare un progetto di interesse generale.

La sentenza n. 338 del 22 dicembre 2011 ha dichiarato l'illegittimità della norma sulle espropriazioni delle aree edificabili che prevede la riduzione dell'importo dell'**indennità d'esproprio** in relazione ai valori dichiarati o denunciati dall'espropriato ai fini dell'imposta comunale sugli immobili (ICI); in quanto la legittima discrezionalità del legislatore di stabilire sanzioni che, eventualmente, incidano anche sull'indennità di espropriazione, non deve realizzare una sostanziale confisca del bene, sacrificando illegittimamente il diritto di proprietà all'esclusivo interesse finanziario leso dal contribuente, tenuto conto della diversità di procedimenti e di garanzie che sovrintendono all'accertamento tributario ed alle relative sanzioni, autonomamente previste.

Per valutare la portata di questi recenti provvedimenti, appare opportuno ricordare che la giurisprudenza costituzionale in materia di espropriazione per pubblica utilità, a partire dalla sentenza n. 22/1965 che dichiara illegittime le modalità di acquisizione delle aree (perché l'indennità di esproprio deve costituire un serio ristoro del danno patrimoniale dell'espropriato, anche se è legittimo decurtare il valore venale), è stata sempre interpretata come una difesa della proprietà privata piuttosto che come un richiamo all'uguaglianza sostanziale dei cittadini e dei doveri nei loro confronti da parte dell'azione della Pubblica Amministrazione.

La Corte Costituzionale, nelle recenti sentenze richiamate, fonda le proprie decisioni con riferimento - sostanzialmente - a tre principi della nostra Costituzione.

Innanzitutto con riferimento alla pari dignità sociale e all'uguaglianza di tutti i cittadini, per il cui conseguimento è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale (articolo 3 Costituzione); evidenziando come nel nostro ordinamento si sia creata una disparità di trattamento, in materia di espropriazioni, fra i proprietari di suoli edificabili e i proprietari di aree agricole o comunque non suscettibili di edificazione.

Quindi ribadisce l'interpretazione dei limiti alla proprietà privata e dell'espropriazione per pubblica utilità, richiamati dai commi 2 e 3 dell' articolo 42 della Costituzione, che recitano:

*La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti.
La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale.*

La giurisprudenza costituzionale è costante nell'interpretare questo principio nel senso che, benché il legislatore non sia tenuto ad individuare un unico criterio di determinazione dell'indennità di esproprio, valido in ogni fattispecie espropriativa, o ad assicurare l'integrale riparazione della perdita subita dal proprietario (in quanto occorre coordinare il diritto del privato con l'interesse generale che l'espropriazione mira a realizzare), tuttavia l'indennità non può essere fissata in una misura irrisoria o meramente simbolica, ma deve rappresentare un «serio ristoro»; chiarendo inoltre che, per assicurare la congruità del ristoro spettante all'espropriato ed evitare che esso sia meramente apparente o irrisorio rispetto al valore del bene, occorre fare riferimento, per la determinazione dell'indennizzo, al valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica di esso, secondo legge. Con la richiamata sentenza 181/2011, in riferimento alla determinazione dell'indennità di esproprio delle aree agricole o comunque non suscettibili di usi edificatori, la Corte ha suggerito gli elementi che, in alternativa alla valutazione tabellare del valore agricolo medio, potrebbero dar luogo alla valutazione dei requisiti specifici del bene, richiamando le caratteristiche di posizione del suolo, il valore intrinseco del terreno (che non si limita alle colture in esso praticate, ma consegue anche dalla presenza di elementi come l'acqua, l'energia elettrica, l'esposizione), la maggiore o minore perizia nella conduzione del fondo e quant'altro può incidere sul valore venale di esso.

Infine, con riferimento al primo comma dell'articolo 117 della Costituzione, che sottopone le leggi ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, viene richiamato l'articolo 1, primo protocollo, allegato alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), cui è stata data esecuzione con la legge 4 agosto 1955 n. 848 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), secondo il quale:

*Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni.
Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali di diritto internazionale.
Le precedenti disposizioni non portano pregiudizio al diritto degli Stati di mettere in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi oppure di ammende.*

Nella interpretazione che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha dato a questa norma, costituiscono giurisprudenza consolidata i principi secondo i quali l'ingerenza (pubblica) nel diritto al rispetto dei beni (privati) deve contemperare un «giusto equilibrio» tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e il requisito della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo; per cui, in caso di espropriazione a fini di pubblica utilità, soltanto una riparazione integrale può essere considerata

in rapporto ragionevole con il bene, e solo obiettivi legittimi di pubblica utilità, come quelli perseguiti da misure di riforma economica o da misure tendenti a conseguire una maggiore giustizia sociale, potrebbero giustificare un indennizzo inferiore al valore di mercato.

Questi principi risultano recepiti nelle pronunce della giustizia amministrativa e della giustizia civile, che danno loro attuazione.

Giurisprudenza amministrativa

Il Consiglio di Stato, con riferimento alla sentenza 179/1999 della Corte Costituzionale che distingue tra **vincoli espropriativi e vincoli conformativi** definiti dalla pianificazione urbanistica, ricordando che non sono annoverabili tra i vincoli a contenuto «sostanzialmente espropriativo» le destinazioni urbanistiche realizzabili attraverso l'iniziativa privata in un contesto di libero mercato, dichiara di natura conformativa e, quindi, con validità a tempo indeterminato, le destinazioni di aree a «parcheggi» (sentenza 4951/2011), a «attrezzature ricreative, sportive, e a verde pubblico» (sentenza 244/2012) e a «verde pubblico-verde urbano» (sentenza 2116/2012).

Il Consiglio di Stato, con riferimento alle vicende intercorse dalla promulgazione della prima legge sulle espropriazioni dello Stato unitario (legge 2359/1865) al TU espropri (DPR 327/2001) ed i successivi aggiornamenti, ricorda i termini per ritenere valida la **procedura espropriativa** con una pluralità di sentenze (Consiglio di Stato, sentenze 3561/2011, 6468/2011, 6619/2011, 23/2012, 691/2012, 981/2012 e 1350/2012).

Con la sentenza n. 3561 del 13 giugno 2011, il Consiglio di Stato definisce il contenuto minimo della pubblicità di massa che sostituisce la comunicazione individuale qualora il numero dei proprietari interessati sia superiore a 50 unità.

Con la sentenza n. 6468 del 9 dicembre 2011, il Consiglio di Stato stabilisce che la dichiarazione di p.u. per implicito non necessita di particolari motivazioni, intendendosi disposta all'approvazione del progetto definitivo, la cui localizzazione sull'area da espropriare può essere sindacata in sede di legittimità solo per violazione di legge o per eccesso di potere in relazione alla illogicità della scelta, che non comporta tuttavia una valutazione comparativa tra diverse possibilità astrattamente rappresentabili.

Con la sentenza n. 6619 del 15 dicembre 2011, il Consiglio di Stato stabilisce che non ci può essere retrocessione, parziale o totale, di un'area irreversibilmente trasformata in assenza della conclusione del procedimento espropriativo.

Con la sentenza n. 23 del 10 gennaio 2012, il Consiglio di Stato ricorda i termini estremamente dilatati per concludere il procedimento nel caso dell'approvazione di un Piano per l'edilizia economica e popolare (PEEP).

Con la sentenza n. 691 del 9 febbraio 2012, il Consiglio di Stato ricorda che, per la legittimità della comunicazione di avvio del procedimento di occupazione di urgenza a fini espropriativi, le modalità adottate devono risultare idonee a raggiungere lo scopo della effettiva conoscenza.

Con la sentenza n. 981 del 23 febbraio 2012, il Consiglio di Stato ricorda che la prassi di tollerare la detenzione dei suoli occupati da parte dei proprietari ablati, non comporta l'inefficacia del decreto di occupazione.

Con la sentenza 9 marzo 2012 n. 1350, il Consiglio di Stato ricorda come l'esecuzione del decreto del esproprio debba avvenire non oltre i due anni dall'emanazione, salvo l'applicazione dell'art. 57 del D.P.R. n. 327/2001 che, dettando un regime giuridico transitorio per le procedure espropriative la cui dichiarazione di pubblica utilità sia già intervenuta antecedentemente all'entrata in vigore del T.U. espropri, stabilisce che in tal caso non si applica il termine perentorio dei due anni (previsto dall'art. 24 del medesimo T.U.) per l'esecuzione del decreto di esproprio.

In questo periodo il Consiglio di Stato ha prestato una particolare attenzione alla acquisizione senza titolo, ovvero **occupazione illegittima**, di un bene privato; tenendo conto del quadro normativo innovato in conseguenza della pronuncia della Corte Costituzionale che, con la sentenza 293 dell'8 ottobre 2010, ha dichiarato incostituzionale l'articolo 43 del D.P.R. 8 giugno 2001 n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), che disciplinava la cd «acquisizione sanante». A seguito dell'intervenuta espunzione dal nostro ordinamento

dell'istituto dell'acquisizione *de facto* della proprietà privata per la realizzazione di un'opera pubblica, al fine di regolarizzare le situazioni comunque createsi, è stato introdotto nell'ordinamento un procedimento espropriativo semplificato (articolo 42-*bis* del TU sulle espropriazioni, introdotto dall'articolo 34, comma 1, del D.L. 98/2011 in materia di disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria, convertito dalla legge 15 luglio 2011 n. 111).

Nonostante i richiami della giustizia contabile, anche con la condanna di amministratori e dirigenti al risarcimento del danno (Corte dei Conti, Sez. giur. Reg. Sardegna, sentenza 445/2011), si sono verificate numerose situazioni di acquisizione senza titolo, creando una casistica differenziata.

Nel merito la giustizia amministrativa, ricordando la responsabilità solidale nel caso di affidamento delle procedure espropriative (Consiglio di Stato, sentenza 6375/2011) e i casi nei quali non risultano applicabili le innovazioni della giurisprudenza costituzionale (CGA, sentenza 369/2011), ha delineato le procedure da mettere in atto per l'acquisizione di un bene privato da parte della PA (Consiglio di Stato, sentenze 676/2011, 3331/2011 e 6351/2011), in alternativa alla restituzione della proprietà illegittimamente detenuta (Consiglio di Stato, sentenza 4833/2011), restituzione obbligatoria in caso di inerzia da parte dell'Amministrazione nell'acquisire legittimamente il bene (Consiglio di Stato, sentenza 4970/2011) e improcedibile in presenza di un atto in base al quale la P.A. acquisisce il diritto di proprietà dell'area di cui già aveva il possesso (Consiglio di Stato, sentenza 1438/2012); stabilendo inoltre le modalità di risarcimento del danno (CGA, sentenze 351/2011 e 132/2012; Consiglio di Stato, sentenze 5844/2011 e 1130/2012), e ricordando che l'indennizzo per la perdita del diritto di proprietà, in presenza di un atto sanante, risulta sottoponibile al giudice civile, ai sensi del codice del processo amministrativo (Consiglio di Stato, sentenze 2113/2011 e 1438/2012).

Con la sentenza n. 351 del 2 maggio 2011, il Consiglio di Giustizia Amministrativa definisce i criteri per la determinazione del risarcimento dovuto nel caso di occupazione illegittima di un'area, sia per la perdita della proprietà sia per il mancato godimento del bene occupato.

Con la sentenza n. 369 del 19 maggio 2011, il Consiglio di Giustizia Amministrativa afferma che gli effetti della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art.43 del T.U. espropri non possono trovare applicazione nei confronti di una sentenza parziale passata in giudicato prima della sentenza della Corte Costituzionale.

Con la sentenza n. 676 del 28 gennaio 2011, esaminando la situazione creatasi dopo la cancellazione dell'acquisizione sanante e la disciplina applicabile dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 293/2010, il Consiglio di Stato affronta le diverse problematiche riguardanti le occupazioni illegittime connesse a procedure di espropriazione per pubblica utilità, la cessione volontaria, l'indennità di esproprio, il riparto di competenze tra delegante e delegato in tema di risarcimento danni e la proroga dei termini per le espropriazioni.

Con la sentenza n. 2113 del 4 aprile 2011 il Consiglio di Stato, nel dichiarare che il ricorso al criterio dell'edificabilità di fatto per la determinazione del risarcimento del danno derivato dall'occupazioni illegittima dei terreni da parte della P.A. pone a carico del privato l'onere di prova, stabilisce i principi che regolano il riparto della giurisdizione fra G.O. e G.A., dichiarando che spetta al giudice amministrativo ogni controversia che ha ad oggetto il risarcimento dei danni conseguenti all'annullamento giurisdizionale di un provvedimento amministrativo in tema di espropriazione per pubblica utilità, mentre rientrano nella giurisdizione ordinaria le domande risarcitorie e restitutorie relative a fattispecie di occupazione usurpativa (intese come manipolazione del fondo di proprietà privata avvenuta in assenza della dichiarazione di pubblica utilità ovvero a seguito della sua sopravvenuta inefficacia).

Con la sentenza n. 3331 del 1° giugno 2011 il Consiglio di Stato si esprime sulle procedure da mettere in atto, a seguito del venir meno della cd «acquisizione sanante», per l'acquisizione di un bene privato da parte della PA, riferibili unicamente ai due strumenti tipici del contratto (tramite l'acquisizione del consenso della controparte) o del provvedimento (e quindi anche in assenza di consenso, ma tramite la riedizione del procedimento espropriativo con le sue garanzie).

Con la sentenza n. 4833 del 29 agosto 2011, pronunciandosi in merito alla richiesta del risarcimento del danno da occupazione illegittima di un'area sulla quale è stata realizzata un'opera pubblica, dichiara che, acclarato che non può essere risarcito il danno da perdita della proprietà, in quanto il diritto dominicale permane in capo al privato non legittimamente espropriato, il risarcimento del danno deve

allora operare in relazione alla illegittima occupazione del bene (illecito permanente), e deve pertanto coprire le voci di danno da questa azione derivanti, dal momento del suo perfezionamento fino alla giuridica regolarizzazione della fattispecie. In merito alla quantificazione del danno dovuto per l'occupazione illegittima, si richiama la precedente pronuncia (sentenza 676/2011), con la quale si è indicato che il valore da corrispondere al privato deve corrispondere al valore di mercato dell'immobile riferito all'atto (consensuale o autoritativo) al quale consegue l'effetto traslativo; mentre i danni da risarcire in conseguenza dell'illegittima occupazione devono corrispondere agli interessi moratori sul valore del bene, assumendo quale capitale di riferimento il relativo valore di mercato in ciascun anno del periodo di occupazione considerato, incrementati per interessi e rivalutazione monetaria.

Con la sentenza n. 4970 del 2 settembre 2011, prendendo in esame il ricorso di ottemperanza per l'esecuzione di una precedente sentenza che ha dichiarato illegittimi (e quindi decaduti) gli atti per l'acquisizione di un'area per la realizzazione di un'opera pubblica, il Consiglio di Stato ha dichiarato che, in caso di inerzia dell'Amministrazione nell'acquistare legittimamente il bene (tramite uno dei due mezzi giuridici a sua disposizione, contratto o provvedimento) è suo obbligo primario procedere alla restituzione della proprietà illegittimamente detenuta.

Con la sentenza n. 5844 del 2 novembre 2011 il Consiglio di Stato stabilisce che in presenza di un procedimento di esproprio irregolare, in sede di risarcimento è necessario valutare anche la sussistenza del danno non patrimoniale.

Con la sentenza n. 6351 del 1° dicembre 2011 il Consiglio di Stato ribadisce che nell'attuale quadro normativo definito dal TU espropriazioni, l'espunzione dell'articolo 43 e l'introduzione dell'articolo 42-bis, nel confermare l'obbligo giuridico di far venir meno l'occupazione *sine titulo* e di adeguare la situazione di fatto a quella di diritto, ha mantenuto il potere discrezionale dell'Amministrazione di decidere - valutate le circostanze e comparati gli interessi in conflitto - se demolire in tutto o in parte l'opera (affrontando le relative spese) e restituire l'area al proprietario, oppure se dispone l'acquisizione (evitando che sia demolito, paradossalmente, quanto altrimenti risulterebbe meritevole di essere ricostruito) tramite formale provvedimento, con la corresponsione al privato di un indennizzo per il pregiudizio subito, patrimoniale e non patrimoniale.

Con la sentenza n. 6375 del 2 dicembre 2011 il Consiglio di Stato ricorda che, nell'ipotesi di affidamento di realizzazione di un'opera pubblica e delle conseguenti procedure espropriative ad altro soggetto, sussiste la responsabilità solidale tra delegante e delegato.

Con la sentenza n. 132 del 9 febbraio 2012, il Consiglio di Giustizia Amministrativa individua la data da cui decorre la rivalutazione monetaria sulle somme dovute a titolo di risarcimento dei danni nel caso di occupazioni illegittime della P.A.

Con la sentenza n. 1130 del 28 febbraio 2012, il Consiglio di Stato ricorda che nel caso in cui, nelle more della decisione di un ricorso avverso gli atti del procedimento espropriativo, sia stato emanato il decreto definitivo di esproprio che, notificato agli interessati, non sia stato dagli stessi impugnato nei termini, non è possibile accogliere la domanda di risarcimento dei danni, pur a seguito dell'annullamento degli atti espropriativi impugnati. La mancata impugnativa del decreto di espropriazione, se non rileva ai fini dell'ammissibilità della domanda risarcitoria, incide sulla sua fondatezza (come già stabilito dall'Adunanza Plenaria che, con la sentenza 3/2011, si è espressa sulla possibilità di accordare il risarcimento dei danni in assenza della domanda di annullamento del provvedimento alla luce del nuovo c. p. a.); mentre risulta comunque risarcibile il danno relativo al periodo di occupazione illegittima, che deve essere liquidato in misura pari agli interessi moratori sul valore di mercato del bene in ciascun anno del periodo di occupazione, con rivalutazione e interessi dalla data di proposizione del ricorso di primo grado fino alla data di deposito della sentenza (come già stabilito dalla Sezione IV con la sentenza 3331/2011).

Con la sentenza n. 1438 del 15 marzo 2012, il Consiglio di Stato ha dichiarato improcedibile la domanda di restituzione avanzata dal proprietario di un'area illegittimamente occupata nell'ambito di una procedura espropriativa, in quanto, a seguito dell'emanazione di un provvedimento autoritativo (ai sensi dell'art. 42-bis del T.U. degli espropri), la P.A. ha ormai acquisito il diritto di proprietà dell'area, di cui già aveva il possesso. Contestualmente ha dichiarato che non può essere accolta anche la domanda risarcitoria, in quanto, a seguito del provvedimento di acquisizione (consentito dal comma

8 dell'art. 42 bis anche per i fatti anteriori alla sua entrata in vigore), muta il titolo della pretesa per l'indennizzo per la perdita del diritto di proprietà, che risulta sottoposta alla cognizione del giudice civile, ai sensi del codice del processo amministrativo (art. 133, comma 1, lettera f), per il quale non sussiste la giurisdizione esclusiva quando si tratti della determinazione e della corresponsione «delle indennità in conseguenza dell'adozione di atti di natura espropriativa o ablativa» (nel cui novero rientra senz'altro quello emesso ai sensi dell'art. 42 bis).

In merito alla determinazione dell'**indennità espropriativa**, il Consiglio di Stato ricorda le scelte alternative che può operare il proprietario espropriando a seguito della comunicazione dell'importo stimato sentenza n. 621 del 27 gennaio 2011, mentre con la sentenza n. 1133 del 28 febbraio 2012 ricorda come sia da ritenersi nulla la dichiarazione di pubblica utilità priva dei termini iniziali e finali per l'avvio e il compimento dei lavori e delle occupazioni.

In materia di **giurisdizione e competenza** il Consiglio di Stato, oltre quanto rilevato nell'ambito delle pronunce in materia di occupazione illegittima (sentenze 2113/2011 e 1438/2012, precedentemente richiamate), con la sentenza n. 1133 del 28 febbraio 2012 indica il confine di competenza tra la G.O. e la G.A. in materia di occupazioni illegittime, con la sentenza n. 1750 del 26 marzo 2012 ricorda come spetti al giudice amministrativo la controversia in materia di danni conseguenti all'annullamento della dichiarazione di pubblica utilità.

Giurisprudenza ordinaria

In riferimento alla distinzione fra **vincoli espropriativi e vincoli conformativi** operata dalla Corte Costituzionale con la sentenza 179/1999, la Corte di Cassazione, con la sentenza n. 5633 del 14 febbraio 2012 della III Sezione penale, dichiara che non costituisce vincolo indennizzabile l'imposizione di fasce di rispetto stradali quando uno strumento urbanistico ponga obblighi di distanza, sia pure di natura permanente, in quanto l'area in esse ricompresa può comunque essere computata ai fini della volumetria edificabile. Al contrario, quando lo strumento urbanistico imponga con le fasce di rispetto stradale un preciso vincolo di inedificabilità assoluta, lo stesso risulta sostanzialmente a contenuto espropriativo, soggetto a decadenza quinquennale (ai sensi dell'art. 9 del DPR n. 327/2001 delle espropriazioni).

In riferimento al **procedimento di esproprio**, la Corte di Cassazione, con la sentenza n. 9762 del 4 maggio 2011 della I Sezione civile, ricorda come l'atto d'obbligo, sottoscritto dai titolari di una lottizzazione, di cessione delle aree per la realizzazione delle urbanizzazioni, non costituisce di per sé un titolo idoneo al trasferimento del bene a favore del Comune.

In materia di **occupazioni illegittime**, alla luce delle innovazioni dell'ordinamento, la Corte di Cassazione è intervenuta per ribadire la giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo, risultando residuale la competenza del Giudice Ordinario in materia di occupazioni illegittime (Sezioni unite, sentenza 832/2012), per precisare le condizioni per l'ammissibilità della restituzione di un'area al privato in caso di mancata realizzazione dell'opera (Sezioni unite, sentenza 11963/2011), per definire le condizioni per la liquidazione del danno nelle aree sprovviste di strumenti urbanistici.

Con la sentenza n. 11963 del 31 maggio 2011 delle Sezioni unite, la Corte di Cassazione ricordando come, alla luce dei consolidati principi giurisprudenziali in materia di espropriazioni per pubblica utilità, l'irreversibile (ancorché parziale) trasformazione del fondo determina l'acquisto della proprietà del bene (nei limiti della parte trasformata) da parte della PA che ha dato corso al procedimento, dovendo trovare prioritario soddisfacimento l'interesse posto a base della realizzazione dell'opera pubblica, ha tuttavia dichiarato che, ove risulti che l'opera programmata non sia stata completata e sia provato il sopravvenuto difetto di interesse della P.A. nel perseguimento dell'obiettivo inizialmente delineato, può essere accolta la domanda del privato volta alla restituzione dei beni occupati, che realizza la reintegrazione in forma specifica del pregiudizio subito, alla luce della previsione dell'articolo 2058 del Codice civile in tema di risarcimento del danno.

Con la sentenza n. 832 del 23 gennaio 2012 delle Sezioni Unite Civili, la Corte di Cassazione ricorda come rientri nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo l'ipotesi in cui la dichiarazione di p.u. sia stata emessa e successivamente annullata in sede amministrativa o giurisdizionale, perché anche in tal caso si è in presenza di un concreto riconoscibile atto di esercizio del potere,

pur se poi lo stesso si è rivelato illegittimo e, per effetto dell'annullamento, ha cessato retroattivamente di esplicare i suoi effetti. Nell'occasione la Corte ricorda come, in materia di occupazioni illegittime, la giurisdizione del Giudice Ordinario ricorra in due sole ipotesi, aventi ormai carattere residuale, in cui il provvedimento contenente la dichiarazione di pubblica utilità sia giuridicamente inesistente o radicalmente nullo (art. 23 della legge 241/1990), ovvero nelle ipotesi di sopravvenuta inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità, individuate dall'art. 13, comma 3, legge 2359/1865 (nel caso di inutile decorso dei termini finali in essa fissati per il compimento dell'espropriazione e dei lavori, senza che sia intervenuto il decreto ablativo o si sia verificata la cd. occupazione espropriativa) e dall'art. 1, comma 3, legge 1/1978 (in caso di mancato inizio delle opere «nel triennio successivo all'approvazione del progetto»); a nulla rilevando che in entrambe le fattispecie il potere ablativo fosse in origine attribuito all'Amministrazione, in quanto risulta decisivo che tale attribuzione fosse circoscritta nel tempo direttamente dal legislatore e fosse già venuta meno all'epoca dell'utilizzazione della proprietà privata.

Con la sentenza n. 2062 del 14 febbraio 2012 della prima sezione civile, la Corte di Cassazione ricorda che per la liquidazione del danno da occupazione appropriativa in area sita in un Comune sprovvisto di strumento urbanistico generale, il valore delle aree occupate deve essere liquidato tenendo conto delle obiettive caratteristiche della zona e della possibile utilizzazione del terreno.

A seguito della sentenza 181/2011 con la quale la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittime le norme per l'espropriazione di pubblica utilità delle aree agricole e/o non edificabili, nella parte che determinano l'**indennità di esproprio** in maniera astratta e predeterminata e in assenza di riferimento al valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali, la Corte di Cassazione è intervenuta per indicare i criteri per l'applicazione alle aree agricole dell'indennizzo pari al valore venale del bene (Sezione prima civile, sentenze 19936/2011 e 19938/2011), ovvero i criteri speciali determinati da leggi di settore (Sezioni Unite civili, sentenza 2998/2012), ricordando che in caso di espropriazioni parziali, qualora la parte residua perda valore, è dovuta un'unica indennità (Sezione prima civile, sentenza 19936/2011). Inoltre, al fine di individuare i criteri di stima per la valutazione del bene ai fini della liquidazione dell'indennità di espropriazione, dichiara inammissibile la comparazione con il prezzo di immobili omogenei effettuata in un periodo diverso dalla data di esproprio (Sezione prima civile, sentenza 17462/2011).

Con la sentenza n. 19936 del 29 settembre 2011 della prima sezione civile, la Corte di Cassazione individua i casi in cui, a seguito della sentenza 181/2011 della Corte Costituzionale, per l'esproprio di suoli agricoli non edificabili, in luogo di un indennizzo parametrico definito dal valore agricolo medio, è dovuto un indennizzo pari al valore venale del bene, fissato dall'art. 39 della legge 25 giugno 1865 n. 2359.

Con la sentenza n. 2998 del 28 febbraio 2012 delle Sezioni Unite Civili, la Corte di Cassazione dichiara applicabile alle aree agricole, e a quelle non suscettibili di classificazione edificatoria, l'indennità di esproprio calcolata con criteri speciali, come quello di cui all'art. 13 della legge 2892/1885 sul risanamento della città di Napoli (riferito alla media del valore venale e dei fitti coacervati dell'ultimo decennio), richiamato dall'art. 80 della legge 219/1981 sulla realizzazione del programma straordinario di edilizia residenziale per le zone terremotate del Mezzogiorno. Contestualmente conferma che, anche in tale ipotesi, è applicabile quanto stabilito dalla giurisprudenza consolidata in materia di l'indennità di occupazione di immobili finalizzata alla espropriazione per pubblica utilità; indennità che deve essere determinata in misura corrispondente ad una percentuale, legittimamente riferibile al tasso degli interessi legali, dell'indennità dovuta per la espropriazione stessa.

In materia di **giurisdizione e competenza**, chiamata ad esprimersi sulla competenza in materia di occupazioni illegittime alla luce delle innovazioni dell'ordinamento, la Corte di Cassazione è intervenuta per ribadire la giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo (Sezioni unite, sentenza 509/2011), risultando residuale la competenza del Giudice Ordinario (Sezioni unite, sentenza 832/2012), al quale comunque rimane la competenza a decidere nel caso di una azione risarcitoria relativa ad una espropriazione priva dei termini ex art.13 L.n. 2359/1865 (Sezioni unite, sentenza 3569/2011).

➤ VINCOLI ESPROPRIATIVI E CONFORMATIVI

ESP.1 C. Cost. 20 maggio 1999 n. 179

Secondo la Corte i vincoli espropriativi o di inedificabilità debbono essere delimitati nel tempo dalla legge statale o regionale, in modo non irragionevole e non arbitrario, e una volta delimitati, non debbono superare quel limite temporale, che diventa il limite di sopportabilità del vincolo da parte del titolare del bene.

Nel quadro dei vincoli che colpiscono la proprietà, la sentenza distingue quelli che non comportano indennizzo (si tratta in sostanza di vincoli che si riferiscono ad intere categorie di beni e interessano la generalità dei soggetti, sottoponendo tutti i beni di una o più categorie, senza distinzione, ad uno specifico regime di appartenenza) e quelli che invece lo comportano. La sentenza elenca cinque categorie di vincoli che non comportano indennizzo. Da queste categorie è facile pervenire alla individuazione dei vincoli espropriativi. Infatti, il vincolo che non comporta indennizzo non può essere definito espropriativo (bensì 'conformativo'), mentre deve essere definito tale il vincolo che comporta la corresponsione di un indennizzo.

È costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 42, comma terzo, Cost., il combinato disposto degli artt. 7, numeri 2, 3 e 4, e 40 L. 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica) e 2, comma 1, L. 19 novembre 1968, n. 1187 (Modifica ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150), nella parte in cui consente all'Amministrazione di reiterare i vincoli urbanistici scaduti, preordinati all'espropriazione o che comportino l'inedificabilità, senza la previsione di indennizzo, in quanto - posto che il problema di un indennizzo a seguito di vincoli urbanistici (come alternativa non eludibile tra previsione di indennizzo ovvero di un termine di durata massima dell'efficacia del vincolo) si può porre sul piano costituzionale quando si tratta di vincoli che: *a)* siano preordinati all'espropriazione, ovvero abbiano carattere sostanzialmente espropriativo, nel senso di comportare come effetto pratico uno svuotamento, di rilevante entità ed incisività, del contenuto della proprietà, mediante imposizione, immediatamente operativa, di vincoli a titolo particolare su beni determinati, comportanti inedificabilità assoluta, qualora non siano stati discrezionalmente delimitati nel tempo dal legislatore dello Stato o delle Regioni, *b)* superino la durata che dal legislatore sia stata determinata come limite, non irragionevole e non arbitrario, alla sopportabilità del vincolo urbanistico da parte del singolo soggetto titolare del bene determinato colpito dal vincolo, ove non intervenga l'espropriazione, ovvero non si inizi la procedura attuativa (preordinata all'esproprio) attraverso l'approvazione di piani particolareggiati o di esecuzione, aventi a loro volta termini massimi di attuazione fissati dalla legge, *c)* superino sotto un profilo quantitativo la normale tollerabilità secondo una concezione della proprietà, che resta regolata dalla legge per i modi di godimento ed i limiti preordinati alla funzione sociale (art. 42, comma secondo, Cost.); art. 42, comma secondo, Cost.); che la reiterazione in via amministrativa dei vincoli urbanistici decaduti (preordinati all'espropriazione o con carattere sostanzialmente espropriativo) ovvero la proroga in via legislativa o la particolare durata dei vincoli stessi prevista in talune regioni a statuto speciale non sono fenomeni di per sé inammissibili dal punto di vista costituzionale; che essi assumono, invece, carattere certamente patologico, in assenza di previsione alternativa di indennizzo e fermo che l'obbligo di indennizzo opera una volta superato il periodo di durata (tollerabile) fissato dalla legge (periodo di franchigia), quando vi sia una indefinita reiterazione o una proroga «*sine die*» o all'infinito (attraverso la reiterazione di proroghe a tempo determinato che si ripetano aggiungendosi le une alle altre), o quando il limite temporale sia indeterminato, e cioè non sia certo, preciso e sicuro e, quindi, anche non contenuto in termini di ragionevolezza; e che restano al di fuori dell'ambito della 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 - una volta oltrepassato il periodo di durata temporanea (periodo di franchigia da ogni indennizzo), il vincolo urbanistico, avente le anzidette caratteristiche, se permane a seguito di reiterazione, non può essere dissociato, in via alternativa all'espropriazione

(o al serio inizio dell'attività preordinata all'espropriazione stessa mediante approvazione dei piani attuativi), dalla previsione di un indennizzo.'

Con riferimento a queste tipologie di vincolo, la Corte Costituzionale ha quindi affermato che, in presenza della reiterazione dei vincoli preordinati all'esproprio, risulta indispensabile indennizzare lo «svuotamento, di rilevante entità ed incisività, del contenuto della proprietà stessa, mediante imposizione, immediatamente operativa, di vincoli a titolo particolare su beni determinati,..., comportanti inedificabilità assoluta, qualora non siano stati discrezionalmente delimitati nel tempo dal legislatore dello Stato e delle Regioni», mentre, viceversa, in presenza di vincoli conformativi, «sono al di fuori dello schema ablatorio-espropriativo i vincoli che importano una destinazione (anche di contenuto specifico) realizzabile ad iniziativa privata o promiscua pubblico-privata, che non comportino necessariamente espropriazione o interventi ad esclusiva iniziativa pubblica e quindi siano attuabili anche dal soggetto privato e senza necessità di previa ablazione del bene».

ESP.2 C. Cost. 25 luglio 2011 n. 243

Dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma della Regione Basilicata che proroga la validità dei piani di sviluppo industriale scaduti, in quanto produce un rinnovo dei vincoli preordinati all'esproprio in assenza di una adeguata valutazione in merito alla persistente necessità da parte della P.A. di disporre della proprietà privata per realizzare un progetto di interesse generale.

Va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 9, della legge della Regione Basilicata 3 novembre 1998, n. 41 (Disciplina dei consorzi per lo sviluppo industriale), nella parte in cui prevede che i Piani approvati ai sensi dell'art. 51 del decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218 (Testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno) o della legge regionale 29 luglio 1994, n. 32 (Assetto dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale), nel frattempo scaduti, sono riapprovati con la stessa legge regionale n. 41 del 1998 ed hanno una validità di due anni, durante i quali i Consorzi provvedono ad adottare i nuovi strumenti di pianificazione, con le procedure previste dalla legge medesima, atteso che tale norma di legge non prevede una qualsivoglia valutazione degli interessi pubblici e privati coinvolti dal rinnovo dei vincoli posti dai piani delle aree di sviluppo industriale, in relazione alla persistente necessità da parte della pubblica amministrazione di disporre della proprietà privata per realizzare un progetto di interesse generale.

Vedi C. Cost. n. 314/2007 con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una norma della Regione Campania nella parte in cui prorogava per un triennio i piani regolatori dei nuclei e delle aree industriali già scaduti.

ESP.3 C. Stato IV 2 settembre 2011 n. 4951

Non sono annoverabili tra i vincoli a contenuto «sostanzialmente espropriativo» le destinazioni urbanistiche realizzabili attraverso l'iniziativa privata in un contesto di libero mercato; pertanto il vincolo a parcheggio imposto dallo strumento urbanistico ha natura conformativa.

La destinazione a parcheggio impressa dallo strumento urbanistico a determinate aree, non comportando automaticamente l'ablazione dei suoli ed, anzi, ammettendo la realizzazione anche da parte di privati, in regime di economia di mercato, delle relative attrezzature destinate all'uso pubblico, costituisce vincolo conformativo, e non anche espropriativo, della privata proprietà per cui la relativa imposizione non necessita della contestuale previsione di un indennizzo, né di una puntuale motivazione sulle ragioni poste a base della eventuale reiterazione della previsione.

ESP.4 C. Stato IV 19 gennaio 2012 n. 244

La destinazione di un'area privata ad attrezzature ricreative, sportive, e a verde pubblico non comporta un vincolo espropriativo.

La destinazione ad attrezzature ricreative, sportive, e a verde pubblico, ecc. data dal piano regolatore ad aree di proprietà privata, non comporta l'imposizione sulle stesse di un vincolo espropriativo, ma solo di un vincolo conformativo, che è funzionale all'interesse pubblico generale conseguente alla zonizzazione, effettuata dallo strumento urbanistico, che definisce i caratteri generali dell'edificabilità in ciascuna delle zone in cui è suddiviso il territorio comunale.

ESP.5 Cass. Civ. III 14 febbraio 2012 n. 5633

La Corte di Cassazione distingue la natura del vincolo gravante sulle fasce di rispetto stradale sulla base delle prescrizioni urbanistiche.

La Corte di Cassazione, con la sentenza n. 5633 del 14 febbraio 2012 della III Sezione penale, dichiara che l'imposizione di fasce di rispetto stradali, quando lo strumento urbanistico pone obblighi di distanza, sia pure di natura permanente, non costituisce vincolo indennizzabile, in quanto l'area in esse ricompresa può comunque essere computata ai fini della volumetria edificabile.

Al contrario, quando lo strumento urbanistico imponga con le fasce di rispetto stradale un preciso vincolo di inedificabilità assoluta, lo stesso risulta sostanzialmente a contenuto espropriativo, soggetto a decadenza quinquennale (ai sensi dell'art. 9 del D.P.R. n. 327/2001 T.U. sulle espropriazioni).

ESP.6 C. Stato V 13 aprile 2012 n. 2116

Distinzione tra vincoli conformativi non indennizzabili e vincoli urbanistici soggetti alla scadenza quinquennale. Natura conformativa della destinazione di aree a «verde pubblico-verde urbano» avente validità a tempo indeterminato

Così come espresso dalla Corte Costituzionale (sentenza 20 maggio 1999, n. 179) deve ritenersi che i vincoli urbanistici non indennizzabili, che sfuggono alla previsione dell'art. 2 della legge 19 novembre 1968, n. 1187, sono quelli che riguardano intere categorie di beni, quelli di tipo conformativo e i vincoli paesistici, mentre i vincoli urbanistici soggetti alla scadenza quinquennale, che devono invece essere indennizzati, sono: quelli preordinati all'espropriazione ovvero aventi carattere sostanzialmente espropriativo, in quanto implicanti uno svuotamento incisivo della proprietà, se non discrezionalmente delimitati nel tempo dal legislatore statale o regionale, attraverso l'imposizione a titolo particolare su beni determinati di condizioni di inedificabilità assoluta; quelli che superano la durata non irragionevole e non arbitraria ove non si compia l'esproprio o non si avvii la procedura attuativa preordinata a tale esproprio con l'approvazione dei piani urbanistici esecutivi; quelli che superano quantitativamente la normale tollerabilità, secondo una concezione della proprietà regolata dalla legge nell'ambito dell'art. 42 Cost..

La destinazione di «area a verde pubblico - verde urbano» costituisce espressione della potestà conformativa del pianificatore, avente validità a tempo indeterminato.