

Collegio dei geometri della Provincia di Modena
 Associazione geometri liberi professionisti della Provincia di Modena

I nuovi criteri per la determinazione dell'indennità di esproprio di aree edificabili previsti dalla legge finanziaria 2008

Martedì 18 marzo 2008
 Sala convegni "Raffaello"
 presso Hotel Raffaello
 Modena

1. Introduzione.

La legge 24 dicembre 2007, n. 244 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)" ha introdotto nuove regole in materia di indennità di espropriazione di aree edificabili.

Si riportano, di seguito, i commi 89 e 90 dell'art. 2 della citata legge:

Comma 89. *Al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:*

a) all'articolo 37 (L), i commi 1 e 2 sono sostituiti dai seguenti:

«1. L'indennità di espropriazione di un'area edificabile è determinata nella misura pari al valore venale del bene. Quando l'espropriazione è finalizzata ad attuare interventi di riforma economico-sociale, l'indennità è ridotta del 25 per cento. (L).

2. Nei casi in cui è stato concluso l'accordo di cessione, o quando esso non è stato concluso per fatto non imputabile all'espropriato ovvero perché a questi è stata offerta un'indennità provvisoria che, attualizzata, risulta inferiore agli otto decimi di quella determinata in via definitiva, l'indennità è aumentata del 10 per cento. (L)»;

b) all'articolo 45 (L), comma 2, lettera a), le parole: «senza la riduzione del quaranta per cento» sono sostituite dalle seguenti: «con l'aumento del dieci per cento di cui al comma 2 dell'articolo 37»;

c) all'articolo 20 (L), comma 14, il secondo periodo è sostituito dal seguente: «L'autorità espropriante dispone il deposito, entro trenta giorni, presso la Cassa depositi e prestiti Spa, della somma senza le maggiorazioni di cui all'articolo 45»;

d) all'articolo 22 (L), comma 3, le parole: «, senza applicare la riduzione del quaranta per cento di cui all'articolo 37, comma 1» sono soppresse;

e) all'articolo 55 (L), il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. Nel caso di utilizzazione di un suolo edificabile per scopi di pubblica utilità, in assenza del valido ed efficace provvedimento di esproprio alla data del 30 settembre 1996, il risarcimento del danno è liquidato in misura pari al valore venale del bene. (L)».

Comma 90. *Le disposizioni di cui all'articolo 37, commi 1 e 2, e quelle di cui all'articolo 45, comma 2, lettera a), del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, come modificati dal comma 89 del presente articolo, si applicano a tutti*

i procedimenti espropriativi in corso, salvo che la determinazione dell'indennità di espropriazione sia stata condivisa, ovvero accettata, o sia comunque divenuta irrevocabile.

Si ritiene opportuno, per comodità, riportare anche il nuovo testo degli articoli 37 e 45 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, di cui al D.P.R. 8/6/2001, n. 327, così come modificato con i suddetti commi 89 e 90:

Art. 37 D.P.R. 327/2001. (L) *Determinazione dell'indennità nel caso di esproprio di un'area edificabile.*

1. L'indennità di espropriazione di un'area edificabile è determinata nella misura pari al valore venale del bene. Quando l'espropriazione è finalizzata ad attuare interventi di riforma economico-sociale, l'indennità è ridotta del 25 per cento.

2. Nei casi in cui è stato concluso l'accordo di cessione, o quando esso non è stato concluso per fatto non imputabile all'espropriato ovvero perché a questi è stata offerta un'indennità provvisoria che, attualizzata, risulta inferiore agli otto decimi di quella determinata in via definitiva, l'indennità è aumentata del 10 per cento.

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 o dell'accordo di cessione. In ogni caso si esclude il rilievo di costruzioni realizzate abusivamente.

4. Salva la disposizione dell'articolo 32, comma 1, non sussistono le possibilità legali di edificazione quando l'area è sottoposta ad un vincolo di inedificabilità assoluta in base alla normativa statale o regionale o alle previsioni di qualsiasi atto di programmazione o di pianificazione del territorio, ivi compresi il piano paesistico, il piano del parco, il piano di bacino, il piano regolatore generale, il programma di fabbricazione, il piano attuativo di iniziativa pubblica o privata anche per una parte limitata del territorio comunale per finalità di edilizia residenziale o di investimenti produttivi, ovvero in base ad un qualsiasi altro piano o provvedimento che abbia precluso il rilascio di atti, comunque denominati, abilitativi della realizzazione di edifici o manufatti di natura privata.

5. I criteri e i requisiti per valutare l'edificabilità di fatto dell'area sono definiti con regolamento da emanare con decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti.

6. 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.

7. L'indennità è ridotta ad un importo pari al valore indicato nell'ultima dichiarazione o denuncia presentata dall'espropriato ai fini dell'imposta comunale sugli immobili prima della determinazione formale dell'indennità nei modi stabiliti dall'art. 20, comma 3, dall'art. 22, comma 1, e dall'art. 22-bis qualora il valore dichiarato risulti contrastante con la normativa vigente ed inferiore all'indennità di espropriazione come determinata in base ai commi precedenti.

8. Se per il bene negli ultimi cinque anni è stata pagata dall'espropriato o dal suo dante causa un'imposta in misura maggiore dell'imposta da pagare sull'indennità, la differenza è corrisposta dall'espropriante all'espropriato.

9. Qualora l'area edificabile sia utilizzata a scopi agricoli, spetta al proprietario coltivatore diretto anche una indennità pari al valore agricolo medio corrispondente al tipo di coltura effettivamente praticato. La stessa indennità spetta al fittavolo, al mezzadro o al partecipante che, per effetto della procedura, sia costretto ad abbandonare in tutto o in parte il fondo direttamente coltivato, da almeno un anno, col lavoro proprio e di quello dei familiari.

Art. 45 D.P.R. 327/2001. (L) Disposizioni generali.

1. Fin da quando è dichiarata la pubblica utilità dell'opera e fino alla data in cui è eseguito il decreto di esproprio, il proprietario ha il diritto di stipulare col soggetto beneficiario dell'espropriazione l'atto di cessione del bene o della sua quota di proprietà.

2. Il corrispettivo dell'atto di cessione:

a) se riguarda un'area edificabile, è calcolato ai sensi dell'articolo 37, con l'aumento del dieci per cento di cui al comma 2 dell'articolo 37;

b) se riguarda una costruzione legittimamente edificata, è calcolato nella misura venale del bene ai sensi dell'articolo 38;

c) se riguarda un'area non edificabile, è calcolato aumentando del cinquanta per cento l'importo dovuto ai sensi dell'articolo 40, comma 3;

d) se riguarda un'area non edificabile, coltivata direttamente dal proprietario, è calcolato moltiplicando per tre l'importo dovuto ai sensi dell'articolo 40, comma 3. In tale caso non compete l'indennità aggiuntiva di cui all'articolo 40, comma 4.

3. L'accordo di cessione produce gli effetti del decreto di esproprio e non li perde se l'acquirente non corrisponde la somma entro il termine concordato.

4. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni del capo X.

Scopo della presente relazione è quello di esaminare alcuni aspetti delle novità introdotte con le norme sopra riportate.

Per cogliere appieno la portata delle novità medesime, è opportuno partire dalla normativa previgente.

2. La normativa previgente.

Prima delle modifiche introdotte dalla legge finanziaria 2008, la materia *de qua* era disciplinata dall'art. 5-bis del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359.

Il criterio dichiaratamente provvisorio previsto dal citato art. 5-bis era divenuto definitivo, ad opera dell'art. 37 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità).

Il tenore dell'art. 37 D.P.R. 8-6-2001 n. 327 era il seguente:

Art. 37. (L) Determinazione dell'indennità nel caso di esproprio di un'area edificabile.

1. L'indennità di espropriazione di un'area edificabile è determinata nella misura pari all'importo, diviso per due e ridotto nella misura del quaranta per cento, pari alla somma del

valore venale del bene e del reddito dominicale netto, rivalutato ai sensi degli articoli 24 e seguenti del decreto legislativo 22 dicembre 1986, n. 917, e moltiplicato per dieci. (L).

2. La riduzione di cui al comma 1 non si applica se sia stato concluso l'accordo di cessione o se esso non sia stato concluso per fatto non imputabile all'espropriato o perché a questi sia stata offerta una indennità provvisoria che, attualizzata, risulti inferiore agli otto decimi di quella determinata in via definitiva. (L).

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 o dell'accordo di cessione. In ogni caso si esclude il rilievo di costruzioni realizzate abusivamente. (L)

4. Salva la disposizione dell'articolo 32, comma 1, non sussistono le possibilità legali di edificazione quando l'area è sottoposta ad un vincolo di inedificabilità assoluta in base alla normativa statale o regionale o alle previsioni di qualsiasi atto di programmazione o di pianificazione del territorio, ivi compresi il piano paesistico, il piano del parco, il piano di bacino, il piano regolatore generale, il programma di fabbricazione, il piano attuativo di iniziativa pubblica o privata anche per una parte limitata del territorio comunale per finalità di edilizia residenziale o di investimenti produttivi, ovvero in base ad un qualsiasi altro piano o provvedimento che abbia precluso il rilascio di atti, comunque denominati, abilitativi della realizzazione di edifici o manufatti di natura privata. (L)

5. I criteri e i requisiti per valutare l'edificabilità di fatto dell'area sono definiti con regolamento da emanare con decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti. (L).

6. 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. (L)

7. L'indennità è ridotta ad un importo pari al valore indicato nell'ultima dichiarazione o denuncia presentata dall'espropriato ai fini dell'imposta comunale sugli immobili prima della determinazione formale dell'indennità nei modi stabiliti dall'art. 20, comma 3, dall'art. 22, comma 1, e dall'art. 22-bis qualora il valore dichiarato risulti contrastante con la normativa vigente ed inferiore all'indennità di espropriazione come determinata in base ai commi precedenti. (L).

8. Se per il bene negli ultimi cinque anni è stata pagata dall'espropriato o dal suo dante causa un'imposta in misura maggiore dell'imposta da pagare sull'indennità, la differenza è corrisposta dall'espropriante all'espropriato. (L)

9. Qualora l'area edificabile sia utilizzata a scopi agricoli, spetta al proprietario coltivatore diretto anche una indennità pari al valore agricolo medio corrispondente al tipo di coltura effettivamente praticato. La stessa indennità spetta al fittavolo, al mezzadro o al partecipante che, per effetto della procedura, sia costretto ad abbandonare in tutto o in parte il fondo direttamente coltivato, da almeno un anno, col lavoro proprio e di quello dei familiari. (L).

L'art. 37 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (così come l'art. 5-bis del decreto-legge n. 333 del 1992), ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione dei suoli edificabili, prevedeva, dunque, un criterio di calcolo fondato sulla media tra il valore dei beni e il reddito dominicale rivalutato e moltiplicato per dieci.

L'indennità dovuta al proprietario espropriato, secondo la citata norma, era pari alla media del valore venale del bene e del reddito dominicale rivalutato riferito all'ultimo decennio, con un'ulteriore sottrazione del 40 per cento dalla cifra così ottenuta.

La norma aveva modificato l'originario criterio previsto dalla legge n. 2892 del 1885, che, essendo mirata al risanamento di una grande città, prevedeva coerentemente il ricorso, ai fini della media, alla somma risultante dai «fitti coacervati» dell'ultimo decennio. Sussisteva, in quel caso, l'evidente e dichiarata finalità di indennizzare i proprietari di fabbricati ricadenti nell'area urbana, tenendo conto che gli stessi erano per lo più degradati, ma densamente abitati da inquilini che pagavano alti canoni di locazione. Si intendeva, in tal modo, indennizzare i proprietari per il venir meno di un reddito concreto costituito dai fitti che gli stessi percepivano. L'indennizzo così calcolato poteva essere anche più alto del valore venale del bene in sé e per sé considerato.

La sostituzione dei fitti coacervati con il reddito dominicale disposto dall'art. 37 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 aveva spostato verso il basso l'indennità rispetto a quella prevista dalla legge per il risanamento di Napoli, con il risultato pratico che, nella generalità dei casi, la somma ottenuta in base alla media prevista dalla legge era di circa il 50 per cento del valore venale del bene. A ciò si aggiungeva l'ulteriore decurtazione del 40 per cento, evitabile solo con la cessione volontaria del bene.

E' stato stimato che, in applicazione di tale criterio di computo e con l'abbattimento del 40%, si perveniva a liquidare all'espropriato una somma pari all'incirca al 30% del valore di mercato del suolo, cui va aggiunto l'ulteriore prelievo del 20% a titolo d'imposta, salvo che il contribuente non optasse per la tassazione ordinaria, col calcolo della ritenuta a titolo di acconto¹.

L'art. 5-bis del decreto-legge n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 359 del 1992, aveva formato oggetto di questione di legittimità costituzionale, definita con la sentenza 16/6/1993 n. 283.

¹ L'art. 11 della legge 413/91 sancisce che:

“[...] 5. Per le plusvalenze conseguenti alla percezione, da parte di soggetti che non esercitano imprese commerciali, di indennità di esproprio o di somme percepite a seguito di cessioni volontarie nel corso di procedimenti espropriativi nonché di somme comunque dovute per effetto di acquisizione coattiva conseguente ad occupazioni di urgenza divenute illegittime relativamente a terreni destinati ad opere pubbliche o ad infrastrutture urbane all'interno delle zone omogenee di tipo A, B, C, D di cui al decreto ministeriale 2 aprile 1968, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 97 del 16 aprile 1968, definite dagli strumenti urbanistici ovvero ad interventi di edilizia residenziale pubblica ed economica e popolare di cui alla L. 18 aprile 1962, n. 167, e successive modificazioni, si applicano le disposizioni di cui all'art. 81, comma 1, lettera b), ultima parte, del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, introdotta dal comma 1, lettera f), del presente articolo.

6. Le indennità di occupazione e gli interessi comunque dovuti sulle somme di cui al comma 5 costituiscono reddito imponibile e concorrono alla formazione dei redditi diversi di cui all'articolo 81 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, come modificato dal comma 1 del presente articolo.

7. Gli enti eroganti, all'atto della corresponsione delle somme di cui ai commi 5 e 6, comprese le somme per occupazione temporanea, risarcimento danni da occupazione acquisitiva, rivalutazione ed interessi, devono operare una ritenuta a titolo di imposta nella misura del 20 per cento. È facoltà del contribuente optare, in sede di dichiarazione annuale dei redditi, per la tassazione ordinaria, nel qual caso la ritenuta si considera effettuata a titolo di acconto”.

Nel dichiarare non fondata la questione, la Corte Costituzionale richiamò la sua pregressa giurisprudenza, consolidatasi negli anni, sul concetto di «serio ristoro», particolarmente illustrato nella sentenza n. 5 del 1980. Quest'ultima pronuncia aveva stabilito che «l'indennizzo assicurato all'espropriato dall'art. 42, comma terzo, Cost., se non deve costituire una integrale riparazione della perdita subita - in quanto occorre coordinare il diritto del privato con l'interesse generale che l'espropriazione mira a realizzare - non può essere, tuttavia, fissato in una misura irrisoria o meramente simbolica ma deve rappresentare un serio ristoro. Perché ciò possa realizzarsi, occorre far 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. Solo in tal modo può assicurarsi la congruità del ristoro spettante all'espropriato ed evitare che esso sia meramente apparente o irrisorio rispetto al valore del bene».

Il principio del serio ristoro è violato, secondo la sentenza n. 5 del 1980, quando, «per la determinazione dell'indennità, non si considerino le caratteristiche del bene da espropriare ma si adotti un diverso criterio che prescindano dal valore di esso».

La Corte, con la già ricordata sentenza n. 283 del 1993, ha confermato il principio del serio ristoro, precisando che, da una parte l'art. 42 Cost. «non garantisce all'espropriato il diritto ad un'indennità esattamente commisurata al valore venale del bene e, dall'altra parte, l'indennità stessa non può essere (in negativo) meramente simbolica od irrisoria, ma deve essere (in positivo) congrua, seria, adeguata».

Posto che, in conformità all'ormai consolidato orientamento giurisprudenziale, deve essere esclusa «una valutazione del tutto astratta in quanto sganciata dalle caratteristiche essenziali del bene ablato», la Corte ha ritenuto ammissibili criteri «mediati», lasciando alla discrezionalità del legislatore l'individuazione dei parametri concorrenti con quello del valore venale. La Corte stessa ha tenuto a precisare che la «mediazione tra l'interesse generale sotteso all'espropriazione e l'interesse privato, espresso dalla proprietà privata, non può fissarsi in un indefettibile e rigido criterio quantitativo, ma risente sia del contesto complessivo in cui storicamente si colloca, sia dello specifico che connota il procedimento espropriativo, non essendo il legislatore vincolato ad individuare un unico criterio di determinazione dell'indennità, valido in ogni fattispecie espropriativa».

Dalla citata pronuncia emerge chiaramente che la Corte Costituzionale, accanto al criterio del serio ristoro - che esclude la pura e semplice identificazione dell'indennità espropriativa con il valore venale del bene - ha pure riconosciuto la relatività sincronica e diacronica dei criteri di determinazione adottabili dal legislatore. In altri termini, secondo la Corte, l'adeguatezza dei criteri di calcolo deve essere valutata nel contesto storico, istituzionale e giuridico esistente al momento del giudizio. Né il criterio del valore venale (pur rimasto in vigore dal 1983 al 1992), né alcuno dei criteri «mediati» prescelti dal legislatore possono avere i caratteri dell'assolutezza e della definitività. La loro collocazione nel sistema e la loro compatibilità con i parametri costituzionali subiscono variazioni legate al decorso del tempo o al mutamento del contesto istituzionale e normativo, che non possono restare senza conseguenze nello scrutinio di costituzionalità della norma che li contiene.

La Corte ha concluso affermando: «anche un contesto complessivo che risulti caratterizzato da una sfavorevole congiuntura economica - che il legislatore mira a contrastare con un'ampia manovra economico-finanziaria - può conferire un diverso peso ai confliggenti

interessi oggetto del bilanciamento legislativo. Questa essenziale relatività dei valori in giuoco impone una verifica settoriale e legata al contesto di riferimento nel momento in cui si pone il raffronto tra il risultato del bilanciamento operato dal legislatore con la scelta di un determinato criterio "mediato" ed il canone di adeguatezza dell'indennità ex art. 42, comma 3, della Costituzione».

3. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

La Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (acronimo: CEDU) è un trattato internazionale elaborato dal Consiglio d'Europa. Essa ha istituito la Corte Europea dei diritti dell'uomo.

La Convenzione è stata firmata a Roma il 4 novembre 1950 ed è entrata in vigore il 3 settembre 1953. In seguito è stata integrata e modificata da 14 protocolli addizionali, l'ultimo del 2004.

Il protocollo 1, in particolare, tutela la proprietà privata.

L'art. 1 del primo Protocollo della CEDU (*Protezione della proprietà*) sancisce che: *“Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale. Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di porre 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 o delle ammende”*.

L'art. 1 del primo Protocollo della CEDU è stato oggetto di una progressiva focalizzazione interpretativa da parte della Corte Europea dei diritti dell'uomo, che ha attribuito alla disposizione un contenuto ed una portata ritenuti incompatibili con la disciplina italiana dell'indennità di espropriazione.

In esito ad una lunga evoluzione giurisprudenziale, la Grande Chambre, con la decisione del 29 marzo 2006, nella causa Scordino contro Italia, ha fissato alcuni principi generali: a) un atto della autorità pubblica, che incide sul diritto di proprietà, deve realizzare un giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali degli individui (punto 93); b) nel controllare il rispetto di questo equilibrio, la Corte riconosce allo Stato «un ampio margine di apprezzamento», tanto per scegliere le modalità di attuazione, quanto per giudicare se le loro conseguenze trovano legittimazione, nell'interesse generale, dalla necessità di raggiungere l'obiettivo della legge che sta alla base dell'espropriazione (punto 94); c) l'indennizzo non è legittimo, se non consiste in una somma che si ponga «in rapporto ragionevole con il valore del bene»; se da una parte la mancanza totale di indennizzo è giustificabile solo in circostanze eccezionali, dall'altra non è sempre garantita dalla CEDU una riparazione integrale (punto 95); d) in caso di «espropriazione isolata», pur se a fini di pubblica utilità, solo una riparazione integrale può essere considerata in rapporto ragionevole con il valore del bene (punto 96); e) «obiettivi legittimi di utilità pubblica, come quelli perseguiti da misure di riforma economica o di giustizia sociale possono giustificare un indennizzo inferiore al valore di mercato effettivo» (punto 97).

Poiché i criteri di calcolo dell'indennità di espropriazione previsti dalla legge italiana portavano 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.

4. La sentenza 24 ottobre 2007, n. 348 della Corte Costituzionale.

Alla luce della suddetta pronuncia della Corte europea, la Corte Costituzionale italiana, con la sentenza 24/10/2007, n. 348, è tornata ad esaminare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5-bis del decreto-legge n. 333 del 1992, (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 359 del 1992).

La Corte Costituzionale:

- ha, anzitutto, ricordato che sia la propria giurisprudenza, sia quella della Corte europea concordano nel ritenere che il punto di riferimento per determinare l'indennità di espropriazione deve essere il valore di mercato (o venale) del bene ablati;
- ha rilevato che v'è concordanza di principio - al di là delle diverse espressioni linguistiche impiegate - sulla non coincidenza necessaria tra valore di mercato e indennità espropriativa, alla luce del sacrificio che può essere imposto ai proprietari di aree edificabili in vista del raggiungimento di fini di pubblica utilità;
- ha precisato che, con la già citata sentenza n. 283 del 1993, nel dichiarare non fondata la questione relativa all'art. 5-bis del decreto-legge n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 359 del 1992, essa aveva posto in rilievo il carattere transitorio di tale disciplina, giustificata dalla grave congiuntura economica che il Paese stava attraversando ed aveva precisato che la valutazione sull'adeguatezza dell'indennità deve essere condotta in termini relativi, avendo riguardo al quadro storico-economico ed al contesto istituzionale.

Sotto il primo profilo, la Consulta² ha notato che il criterio dichiaratamente provvisorio previsto dalla norma censurata è divenuto definitivo ad opera dell'art. 37 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, che contiene una norma identica, conformemente, del resto, alla sua natura di atto normativo compilativo. È venuta meno, in tal modo, una delle condizioni che avevano indotto la Corte a ritenere la norma censurata non incompatibile con la Costituzione. Né, ha aggiunto la Corte, si può ritenere che una «sfavorevole congiuntura economica» possa andare avanti all'infinito, conferendo sine die alla legislazione una condizione di eccezionalità che, se troppo prolungata nel tempo, perde tale natura ed entra in contraddizione con la sua stessa premessa. Se problemi rilevanti di equilibrio della finanza pubblica permangono anche al giorno d'oggi - e non si prevede che potranno essere definitivamente risolti nel breve periodo - essi non hanno il carattere straordinario ed acuto della situazione dei conti pubblici verificatasi nel 1992, che indusse Parlamento e Governo ad adottare misure di salvataggio drastiche e successivamente non replicate.

La Consulta ha aggiunto: *“Un'indennità «congrua, seria ed adeguata» (come precisato dalla sentenza n. 283 del 1993) non può adottare il valore di mercato del bene come mero punto di partenza per calcoli successivi che si avvalgono di elementi del tutto*

² Il Palazzo della Consulta è l'edificio romano dove ha sede la Corte costituzionale italiana, detta anche, appunto, la Consulta.

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."

Da quanto sopra, la Corte Costituzionale ha tratto 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 espropriati, anche in considerazione del fatto che la pur ridotta somma spettante ai proprietari viene ulteriormente falciata dall'imposizione fiscale, la quale - come rileva il rimettente - si attesta su valori 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".

Si deve tuttavia riaffermare (ha aggiunto la Corte Costituzionale) "che il legislatore non ha il dovere di commisurare integralmente l'indennità di espropriazione al valore di mercato del bene ablati. L'art. 42 Cost. prescrive alla legge di riconoscere e garantire il diritto di proprietà, ma ne mette in risalto la «funzione sociale». Quest'ultima deve essere posta dal legislatore e dagli interpreti in stretta relazione all'art. 2 Cost., che richiede a tutti i cittadini l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale. Livelli troppo elevati di spesa per l'espropriazione di aree edificabili destinate ad essere utilizzate per fini di pubblico interesse potrebbero pregiudicare la tutela effettiva di diritti fondamentali previsti dalla Costituzione (salute, istruzione, casa, tra gli altri) e potrebbero essere di freno eccessivo alla realizzazione delle infrastrutture necessarie per un più efficiente esercizio dell'iniziativa economica privata. Valuterà il legislatore se l'equilibrio tra l'interesse individuale dei proprietari e la funzione sociale della proprietà debba essere fisso e uniforme, oppure, in conformità all'orientamento della Corte europea, debba essere realizzato in modo differenziato, in rapporto alla qualità dei fini di utilità pubblica perseguiti. Certamente non sono assimilabili singoli espropri per finalità limitate a piani di esproprio volti a rendere possibili interventi programmati di riforma economica o migliori condizioni di giustizia sociale. Infatti, l'eccessivo livello della spesa per espropriazioni renderebbe impossibili o troppo onerose iniziative di questo tipo; tale effetto non deriverebbe invece da una riparazione, ancorché più consistente, per gli «espropri isolati», di cui parla la Corte di Strasburgo. Esiste la possibilità di arrivare ad un giusto mezzo, che possa rientrare in quel «margine di apprezzamento», all'interno del quale è legittimo, secondo la costante giurisprudenza della Corte di Strasburgo, che il singolo Stato si discosti dagli standard previsti in via generale dalle norme CEDU, così come interpretate dalle decisioni della stessa Corte. Ciò è conforme peraltro a quella «relatività dei valori» affermata, come ricordato sopra, dalla Corte costituzionale italiana. Criteri di calcolo fissi e indifferenziati rischiano di trattare allo stesso modo situazioni diverse, rispetto alle quali il bilanciamento deve essere

operato dal legislatore avuto riguardo alla portata sociale delle finalità pubbliche che si vogliono perseguire, pur sempre definite e classificate dalla legge in via generale. È inoltre evidente che i criteri per la determinazione dell'indennità di espropriazione riguardante aree edificabili devono fondarsi sulla base di calcolo rappresentata dal valore del bene, quale emerge dal suo potenziale sfruttamento non in astratto, ma secondo le norme ed i vincoli degli strumenti urbanistici vigenti nei diversi territori.”.

Per i motivi sopra sintetizzati, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale:

- dell'art. 5-bis, commi 1 e 2, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359;
- in via consequenziale, dell'art. 37, commi 1 e 2, del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87³.

E' opportuno aggiungere che, con la recente sentenza 14-12-2007, n. 26275, la Corte di Cassazione ha precisato che la dichiarazione di illegittimità costituzionale, ad opera della sentenza n. 348 del 2007 della Corte costituzionale, del D.L. 11 luglio 1992, n. 333, art. 5 bis, per contrasto con l'art. 117 Cost., comma 1 - introdotto dalla Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 -, determina la cessazione di efficacia erga omnes con effetto retroattivo della norma relativamente a situazioni o rapporti cui sarebbe ancora applicabile la norma stessa, di talchè, ove sia ancora in discussione, nei giudizi pendenti, la congruità dell'attribuzione indennitaria, i relativi rapporti di credito non possono più essere regolati dalla norma dichiarata incostituzionale, a nulla rilevando l'anteriorità dell'espropriazione rispetto all'introduzione del parametro costituzionale per contrasto con il quale la disposizione legislativa è stata espunta dall'ordinamento.

5. La legge finanziaria 2008.

Le nuove regole in materia di indennità di espropriazione di aree edificabili sono state introdotte, nella situazione sopra descritta, dall'art. 2, commi 89 e 90, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, di cui si è detto all'inizio della presente relazione.

I nuovi criteri sono piuttosto sintetici.

In pratica:

- l'indennità di espropriazione di un'area edificabile è determinata nella misura pari al valore venale del bene;
- solo quando l'espropriazione è finalizzata ad attuare *interventi di riforma economico-sociale*, l'indennità è ridotta del 25 per cento.

³ L'art. 27 L. 11-3-1953 n. 87 sancisce che: “La Corte costituzionale, quando accoglie una istanza o un ricorso relativo a questioni di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge, dichiara, nei limiti dell'impugnazione, quali sono le disposizioni legislative illegittime. Essa dichiara altresì, quali sono le altre disposizioni legislative, la cui illegittimità deriva come conseguenza dalla decisione adottata”.

Per effetto di tali disposizioni, l'indennità di espropriazione per le aree edificabili va commisurata - in via di massima - al valore venale del bene.

Inoltre, poichè, ai sensi del citato comma 90 dello stesso art. 2, i nuovi criteri di determinazione dell'indennità di esproprio *“si applicano a tutti i procedimenti espropriativi in corso, salvo che la determinazione dell'indennità di espropriazione sia stata condivisa, ovvero accettata, o sia comunque divenuta irrevocabile”*, si renderà necessaria, per le espropriazioni *in itinere* per la quali l'indennità non sia stata ancora accettata o non sia divenuta irrevocabile, procedere ad una nuova determinazione dell'indennità di espropriazione prevista e, verosimilmente, al reperimento dei nuovi mezzi finanziari all'uopo occorrenti. Il che creerà non pochi problemi alle P.A. esproprianti ed in particolare ai Comuni.

L'art. 2, comma 89 della legge finanziaria 2008 aggiunge che quando l'espropriazione è finalizzata ad attuare *interventi di riforma economico-sociale*, l'indennità è ridotta del 25 per cento; la legge, tuttavia, non indica cosa debba intendersi per *“interventi di riforma economico-sociale”*.

Con la disposizione in parola il legislatore sembra avere recepito, malamente, il suggerimento proveniente dalla Corte costituzionale, secondo cui: *“Valuterà il legislatore se l'equilibrio tra l'interesse individuale dei proprietari e la funzione sociale della proprietà debba essere fisso e uniforme, oppure, in conformità all'orientamento della Corte europea, debba essere realizzato in modo differenziato, in rapporto alla qualità dei fini di utilità pubblica perseguiti. Certamente non sono assimilabili singoli espropri per finalità limitate a piani di esproprio volti a rendere possibili interventi programmati di riforma economica o migliori condizioni di giustizia sociale. Infatti, l'eccessivo livello della spesa per espropriazioni renderebbe impossibili o troppo onerose iniziative di questo tipo; tale effetto non deriverebbe invece da una riparazione, ancorché più consistente, per gli «espropri isolati», di cui parla la Corte di Strasburgo. [...] Criteri di calcolo fissi e indifferenziati rischiano di trattare allo stesso modo situazioni diverse, rispetto alle quali il bilanciamento deve essere operato dal legislatore avuto riguardo alla portata sociale delle finalità pubbliche che si vogliono perseguire, pur sempre definite e classificate dalla legge in via generale.”*

La mancata definizione degli *“interventi di riforma economico-sociale”*, in relazione ai quali è stata prevista la riduzione del 25% dell'indennità di esproprio, prevedibilmente creerà non pochi problemi in sede di applicazione della norma in parola.

Nè comunque sembra possibile demandare la definizione di tale tipo di interventi alle singole amministrazioni esproprianti, atteso che, come si legge in un passaggio finale della richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 348/2007, *“il bilanciamento deve essere operato dal legislatore avuto riguardo alla portata sociale delle finalità pubbliche che si vogliono perseguire, pur sempre definite e classificate dalla legge in via generale”*. La definizione degli *“interventi di riforma economico-sociale”* ai quali fa riferimento la richiamata norma di legge, non sembra quindi poter essere demandata alle singole amministrazioni esproprianti, ma compete al legislatore, il quale dovrà indicare i criteri generali in base ai quali determinate opere pubbliche possono considerarsi *“interventi di riforma economico-sociale”*. In mancanza di tale definizione, la riduzione del 25% del valore venale prevista dalla nuova norma non sembra potere operare.

La nuova disciplina contenuta nel comma 89 della legge finanziaria 2008 prevede anche una maggiorazione del 10% dell'indennità di esproprio nel caso di conclusione di un accordo per la cessione volontaria del bene: v. in tal senso la modifica dell'art. 45 (L), comma 2, lettera a), del T.U. espropriazione, il quale, a seguito della novella, è stato così riformulato: *"Il corrispettivo dell'accordo di cessione: a) se riguarda un'area edificabile, è calcolato ai sensi dell'articolo 37, con l'aumento del dieci per cento di cui al comma 2 dell'articolo 37; b) se riguarda una costruzione legittimamente edificata, è calcolato nella misura venale del bene; c) se riguarda un'area non edificabile, è calcolato aumentando del cinquanta per cento l'importo dovuto ai sensi dell'articolo 40, commi 1 e 2; d) se riguarda un'area non edificabile, coltivata direttamente dal proprietario, è calcolato moltiplicando per tre l'importo dovuto ai sensi dell'articolo 40, comma 1."*

La previsione di un aumento del 10% sull'indennità dovuta per l'espropriazione dell'area edificabile (che non si applica, invece, all'indennità di espropriazione dovuta per le "costruzioni" in essa presenti) costituisce un congruo incentivo per la conclusione di un accordo per la cessione volontaria del bene.

La maggiorazione del 10% spetterà non solo nel caso di cessione volontaria, ma anche quando *"sia stata offerta un'indennità provvisoria che, attualizzata, risulta inferiore agli otto decimi di quella determinata in via definitiva"* (v. in tal senso art. 37, comma 2, del T.U., come modificato dal comma 89 della legge finanziaria 2008).

6. La nozione di area edificabile.

Sotto il profilo della nozione di area edificabile, la legge finanziaria non ha introdotto alcuna novità, ma sembra utile dedicare qualche cenno al tema.

Si è già visto che l'art. 37 del D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 prescrive che:
 “[...] 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 o dell'accordo di cessione. In ogni caso si esclude il rilievo di costruzioni realizzate abusivamente.

4. Salva la disposizione dell'articolo 32, comma 1⁴, non sussistono le possibilità legali di edificazione quando l'area è sottoposta ad un vincolo di inedificabilità assoluta in base alla normativa statale o regionale o alle previsioni di qualsiasi atto di programmazione o di pianificazione del territorio, ivi compresi il piano paesistico, il piano del parco, il piano di bacino, il piano regolatore generale, il programma di fabbricazione, il piano attuativo di iniziativa pubblica o privata anche per una parte limitata del territorio comunale per finalità di edilizia residenziale o di investimenti produttivi, ovvero in base ad un qualsiasi altro piano o provvedimento che abbia precluso il rilascio di atti, comunque denominati, abilitativi della realizzazione di edifici o manufatti di natura privata.

⁴ L'art. 32, comma 1, del D.P.R. 327001 prescrive che: *"Salvi gli specifici criteri previsti dalla legge, l'indennità di espropriazione è determinata sulla base delle caratteristiche del bene al momento dell'accordo di cessione o alla data dell'emanazione del decreto di esproprio, valutando l'incidenza dei vincoli di qualsiasi natura non aventi natura espropriativa e senza considerare gli effetti del vincolo preordinato all'esproprio e quelli connessi alla realizzazione dell'eventuale opera prevista, anche nel caso di espropriazione di un diritto diverso da quello di proprietà o di imposizione di una servitù"*.

5. I criteri e i requisiti per valutare l'edificabilità di fatto dell'area sono definiti con regolamento da emanare con decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti.
6. 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.”.

In base all'art. 37, comma 3, D.P.R. 327/01, per stabilire se un'area sia o meno edificabile, occorre dunque rifarsi alle *possibilità legali ed effettive di edificazione, esistenti al momento dell'emanazione del decreto di esproprio o dell'accordo di cessione*, senza che possano avere rilievo eventuali costruzioni abusivamente realizzate, pur presenti in loco.

Quanto alla fissazione dei criteri e dei requisiti per valutare l'edificabilità di fatto delle aree, il comma 5 dell'art. art. 37 D.P.R. 327/01 – come già il comma 5 dell'art. 5 bis D.L. 333/92 – rinvia ad un regolamento del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, a tutt'oggi mai emanato.

In apparenza, dunque, sembrerebbe che la legge abbia inteso tracciare due autonome e distinte nozioni di edificabilità:

- un'edificabilità legale, discendente dall'assetto normativo e dal regime proprietario del bene;
- un'edificabilità di fatto (i cui presupposti dovranno, nel futuro, essere fissati da un atto normativo di secondo grado), che tiene conto delle caratteristiche oggettive dell'area.

Questo, tuttavia, solo in apparenza, dacché, già sotto l'imperio dell'art. 5 bis D.L. 333/92, la Corte di Cassazione era giunta a conclusioni diametralmente opposte.

In particolare, con **sentenza 23/4/2001, n. 172**, la **Corte di cassazione a sezioni Unite** ha precisato che la norma, nel prevedere, quale requisito essenziale per la classificazione di un'area come edificabile, la sua possibilità legale di edificazione, esclude necessariamente, con un ragionamento a contrariis, che possa essere considerata tale un'area per la quale gli strumenti urbanistici non consentano l'edificabilità.

E, sempre in coerenza alla così enucleata preponderanza della classificazione urbanistica, agli effetti indennitari, nel quadro di disciplina della norma in esame, ha escluso la necessità della "compresenza", a quei fini, di una parallela "edificabilità di fatto", pervenendosi così ad affermare che l'edificabilità di un'area vada ritenuta per il solo fatto che essa risulti tale in base alle previsioni urbanistiche, indipendentemente da ogni valutazione circa la cosiddetta "edificabilità di fatto", mentre eventuali cause di riduzione o di esclusione delle possibilità effettive di edificazione non trasformano il terreno edificabile in un terreno agricolo, ma, incidendo sulla sua concreta utilizzazione e, quindi, sul valore di mercato dell'immobile, assumono influenza solo in sede di liquidazione della indennità di espropriazione, in applicazione dei criteri, comunque, stabiliti per le aree edificabili.

Da ciò la conclusione della "prevalenza" e "sufficienza", del parametro della "edificabilità legale", ai fini della corrispondente qualificazione delle aree espropriate agli effetti indennitari, e del rilievo "suppletivo" della edificabilità "di fatto", utilizzabile, ad esempio, in assenza di pianificazione urbanistica.

Secondo la Suprema Corte, il sistema (semplificato) di liquidazione dell'indennizzo ablatorio è basato sulla rigida dicotomia tra suoli "edificabili" e suoli "agricoli" ed è coesistente alla linearità di un tal sistema, proprio un meccanismo di verifica oggettiva, e non legata a valutazioni opinabili, della natura delle aree, rispetto alla presupposta loro bipartizione: verifica che, a questi fini, può essere fornita solo dalla classificazione urbanistica data al suolo considerato.

Quindi, secondo la Corte, si possono prospettare due distinte situazioni (identificative della edificabilità dell'area ai fini indennitari):

1. una prima situazione - principale - in cui l'edificabilità deriva dall'esistenza di una regolamentazione legale dell'assetto urbanistico;
2. ed una seconda situazione - subordinata - per cui il ricorso ai noti indici della "edificabilità di fatto" è giustificato e reso necessario dall'inesistenza, invece, dello strumento urbanistico.

È, quest'ultimo, il caso delle aree comprese in Comuni, sprovvisi di piano e situate fuori del perimetro del centro abitato, per le quali l'edificabilità può essere valutata, appunto, solo in fatto, secondo gli indici elaborati dalla giurisprudenza ed entro i limiti posti, al riguardo, dalla legge 10/1977.

Ed è il caso, altresì, dell'eventuale intervenuta decadenza di vincoli provvisori di inedificabilità (per inutile decorso del termine sub art. 2 L. 1968 n. 1187) che comporta la riduzione delle aree, su cui essi gravano, a superfici prive di disciplina urbanistica.

In conclusione, secondo la Suprema Corte, in base al vigente sistema di disciplina della stima dell'indennizzo espropriativo - caratterizzato dalla rigida dicotomia (che non consente la configurabilità di un "tertium genus") tra "aree edificabili" (indennizzabili in percentuale del loro valore venale) ed "aree agricole" o "non classificabili come edificabili" (tuttora invece indennizzabili in base a valori agricoli tabellari ex L. 1971 n. 865, richiamata dal comma 4 del citato art. 5 bis) - 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 cd. edificabilità "di fatto" rileva:

- in via suppletiva - in carenza di una regolamentazione legale dell'assetto urbanistico, per mancata adozione, ad esempio, di P.R.G. o per decadenza di vincoli di inedificabilità;
- oppure, in via complementare (ed integrativa), agli effetti della determinazione del concreto valore di mercato dell'area espropriata, incidente sul calcolo dell'indennizzo.

La Corte ha aggiunto che l'edificabilità non si identifica nè si esaurisce in quella residenziale abitativa, ma ricomprende tutte quelle forme di trasformazione del suolo - in via di principio non precluse (come nella specie) all'iniziativa privata - che siano riconducibili alla nozione tecnica di edificazione e che siano, come tali, soggette a titolo abilitativo; ferma restando la rilevanza, ai fini della determinazione dell'immobile nella fattispecie concreta, del diverso grado di commerciabilità e del diverso livello di apprezzabilità dello stesso in ragione della sua specifica destinazione. (Nel caso deciso con sentenza 23/4/2001, n. 172 in esame, la

Corte ha precisato che la destinazione di zona a parcheggi e infrastrutture non esclude la vocazione edificatoria).

Questa interpretazione è stata confermata, ed anche ulteriormente chiarita e precisata, da numerose, successive pronunce che, dando sostanziale continuità all'orientamento richiamato dalle Sezioni Unite con la sentenza 23/4/2001, n. 172, hanno sottolineato come la formula legislativa "per la valutazione della edificabilità delle aree, si devono considerare le possibilità legali ed effettive di edificazione" (art. 5-bis, comma 3, l. 359/1992), va intesa nel senso che - escluso che l'edificabilità di fatto (cosiddetta "vocazione edificatoria") sia di per sé sufficiente per l'applicazione del criterio privilegiato stabilito dal primo comma di detta norma - la destinazione urbanistica ad usi edilizi della zona cui appartiene il fondo in considerazione (cd. "edificabilità legale"), quale presupposto necessario a conferire in astratto la natura edificatoria, deve essere completata dalle condizioni che, in concreto, inducono a determinare il valore venale, e dalle condizioni di edificabilità effettiva.

Quest'ultima (l'edificabilità effettiva) costituisce l'attitudine del suolo ad essere sfruttato e concretamente destinato a fini edificatori, posto che l'edificabilità va da un minimo (tendente a zero) ad un massimo, attraverso una vasta gamma di situazioni quantitative intermedie, e può appunto essere ridotta, o anche esclusa, dalle caratteristiche morfologiche del terreno, oppure, ed ancora prima, da altre circostanze ostative di fatto a realizzazioni edilizie. Tanto accade quando le stesse siano precluse dall'insufficiente dimensione dell'area, dall'esaurimento, per le costruzioni realizzate, degli indici di fabbricabilità della zona, dalla distanza da opere pubbliche limitrofe, ovvero da costruzioni su fondi vicini, nonchè più in generale dalle disposizioni urbanistiche riguardanti cubature, superfici coperte, distanze, zone di rispetto, indici di fabbricabilità, limiti e rapporti per zone omogenee e simili (ex plurimis, Cass., n. 10265 del 2004, n. 16710 del 2003; n. 11729 del 2003; n. 7950 del 2003; n. 1739 del 2003; n. 11764 del 2001; n. 9207 del 1999), che, essendo connaturali alla proprietà, non consentono certo indennizzi.

Gli elementi da ultimo richiamati "vengono perciò a completare i presupposti necessari a conferire in astratto natura edificatoria ad un'area" (Cass., n. 10265 del 2004), con la conseguenza che "nella formula sopra citata (possibilità legali ed effettive di edificazione), l'edificabilità di fatto, lungi da costituire elemento pleonastico, va considerato come il complesso delle condizioni che, in presenza della destinazione urbanistica all'edificabilità, inducono alla determinazione del valore in concreto dell'area" (Cass., n. 16710 del 2003, con riferimento alle aree latitanti gli edifici, che mantengono la loro individualità fisica e giuridica; cfr. anche Cass., n. 2871 del 2005; n. 4921 del 2003; n. 8035 del 2000), ed essa svolge un ruolo insostituibile nella valutazione dei suoli (Cass., n. 11729 del 2003).

Al fine di chiarire meglio il tema, si possono riportare alcune successive pronunce della Suprema Corte (in ordine cronologico, partendo dalla meno recente).

Cass. civ. Sez. I, 7-11-2003, n. 16710

"la formula "per la valutazione della edificabilità delle aree, si devono considerare le possibilità legali ed effettive di edificazione", espressa dall'art. 5-bis, comma 3, L. 8 agosto 1992, n. 359 (e ripresa dall'art. 37, comma 3, t.u. sull'espropriazione, di cui al D.P.R. 8

giugno 2001, n. 327), deve essere intesa nel senso che, escluso che l'edificabilità di fatto (cosiddetta "vocazione edificatoria") possa considerarsi di per sé sufficiente per l'attribuzione del criterio (privilegiato) di cui al comma 1 dello stesso art. 5-bis, la destinazione urbanistica ad usi edilizi della zona cui appartiene il fondo in considerazione (cosiddetta "edificabilità legale"), quale presupposto necessario a conferire in astratto la natura edificatoria, deve essere completata dalle condizioni che in concreto inducono a determinare il valore venale, in primo luogo dalla volumetria edilizia esprimibile. Quest'ultima infatti, deve rispettare gli indici di fabbricabilità della zona urbanistica, deve essere calcolata al netto degli spazi assegnabili a "standards", cui il proprietario è comunque tenuto nell'ipotesi di sfruttamento edificatorio, e inoltre, deve tener conto delle eventuali cessioni di potenzialità volumetrica operate a favore di aree limitrofe, che ne abbiano assorbito l'edificabilità in concreto. Di modo che nella formula sopra citata (possibilità legali ed effettiva di edificazione), l'edificabilità di fatto, lungi da costituire elemento pleonastico, va considerato come il complesso delle condizioni che in presenza della destinazione urbanistica all'edificabilità, inducono alla determinazione del valore in concreto dell'area (Cass. 17 aprile 1999, n. 3839; 13 giugno 2000, n. 8035; 23 aprile 2001, n. 172/SU; 19 settembre 2001, n. 11764).”.

Cass. civ. Sez. I, 05-08-2005, n. 16519

“La Corte territoriale, disattendendo la tesi della Amministrazione Provinciale di Viterbo secondo cui le aree in zona C3 non potevano considerarsi edificabili in difetto della convenzione di lottizzazione all'atto della occupazione di urgenza e della conseguente realizzazione dell'opera, ha correttamente rilevato che l'edificabilità fosse da ritenere esistente per il solo fatto che l'area risultava tale in base alle previsioni urbanistiche, indipendentemente da ogni valutazione circa l'edificabilità di fatto, e che la mancanza della convenzione di lottizzazione non incidesse sulla edificabilità dell'area in quanto tale strumento contrattuale è solo attuativo delle previsioni urbanistiche ed ha il solo scopo di disciplinare la realizzazione delle opere di urbanizzazione ed i relativi oneri, nonchè la cessione delle aree destinate a strade, a parcheggi ed altre eventuali infrastrutture pubbliche. Ciò appare conforme all'indirizzo, costantemente seguito da questa Corte dopo la sentenza 23 aprile 2001, n. 172 delle Sezioni Unite, secondo cui nel sistema di disciplina della stima dell'indennizzo espropriativi introdotto dall'art. 5 bis della legge n. 359 del 1992, caratterizzato dalla rigida dicotomia, che non lascia spazi per un tertium genus, tra "aree edificabili" (indennizzabili in percentuale del loro valore venale) ed "aree agricole" o "non classificabili come edificabili" (tuttora indennizzabili in base a valori agricoli Tabellari ex legge n. 865 del 1971) - 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, secondo un criterio di prevalenza o autosufficienza della edificabilità legale, la c.d. edificabilità "di fatto" rilevando esclusivamente in via suppletiva - in carenza di strumenti urbanistici - ovvero, in via complementare (ed integrativa), agli effetti della determinazione del concreto valore di mercato dell'area espropriata, incidente sul calcolo dell'indennizzo”.

Cass. civ. Sez. I, 20-09-2006, n. 20408

“[...] Proprio perché il Consorzio ha ripetutamente confermato nel ricorso che il terreno espropriato, come, del resto, accertato dalla sentenza impugnata, era incluso nel

Piano di fabbricazione del comune di L'Aquila adottato nel 1972, in zona destinata ad insediamenti industriali non ne è contestabile la natura edificatoria in base alla giurisprudenza di questa Corte resa anche a sezioni unite (Cass. 172 e 173 del 2001 e succ.), per la quale un'area va ritenuta edificabile quando, e per il solo fatto che, come tale, essa risulti classificata in ragione della sua allocazione zonale e della destinazione (generale) correlativa al momento della vicenda ablativa dagli strumenti urbanistici, secondo un criterio di prevalenza o autosufficienza della edificabilità legale.

Ove, infatti, il piano regolatore o il programma di fabbricazione, o altri strumenti equivalenti, prevedano l'edificabilità della zona in cui è ubicato l'immobile, dichiarandola espressamente edificabile, regolandone la densità edilizia, consentendo la presentazione di piani di lottizzazione, ecc., siffatta destinazione legale è sufficiente ad imprimere allo stesso detta qualità; la quale non richiede, perché rilevi giuridicamente, di essere volta a volta confermata da ulteriori indagini sulle sue caratteristiche materiali, essendo state queste già preventivamente apprezzate in un certo modo nella fase di elaborazione dello strumento urbanistico e tradotte nelle conseguenti prescrizioni che le rispecchiano: e si realizza per ciò solo il presupposto (e la condizione) dello sfruttamento edificatorio da parte del proprietario, a nulla, poi, rilevando che nell'ambito di ciascuna zona edificatoria siano lasciati spazi ed aree per servizi e supporti pubblici come prescritto dal D.M. 2 aprile 1968, art. 3, e segg.

Oppure, per opere di viabilità interna, come nel caso concreto ha disposto il Piano territoriale del Consorzio, trattandosi di opere a servizio delle singole zone (cfr. L. n. 1150 del 1942, art. 13), che rientrando nel novero delle previsioni particolari è da ritenere siano appositamente destinate all'ablazione dei suoli necessari alla loro realizzazione, e in quanto integranti altrettanti vincoli espropriativi, di esse non deve tenersi conto ai fini del calcolo dell'indennità espropriativa, risentendo tali aree della natura assegnata alla singola zona cui sono di corredo (Cass. sez. un. 125/2001, nonché 19501/2005; 15519/2001; 1113/1999).

D'altra parte questa Corte ha ripetutamente affermato che la edificabilità non comprende soltanto quella abitativa, bensì tutte le forme di trasformazione del suolo che siano riconducibili alla nozione tecnica di edificazione e che siano come tali soggette al regime autorizzatorio previsto dalla vigente legislazione edilizia; e va da un minimo (tendente a zero) ad un massimo, con una vasta gamma di situazioni quantitative intermedie su cui incide in misura determinante proprio l'edificabilità effettiva - quale attitudine del suolo ad essere sfruttato e concretamente destinato a fini edificatori."

Cassazione civile , sez. I, 20 settembre 2006, n. 20411

“La determinazione dell'indennità di esproprio dipende in via generale dalla natura del terreno quale disvelata dagli strumenti urbanistici: ove l'area esproprianda sia collocata in zona agricola, è indubbio che i criteri di valutazione del bene siano quelli della L. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 16, richiamati dalla L. 8 agosto 1992, n. 359, art. 5 bis, comma 4.”

Cassazione civile , sez. I, 27 settembre 2006, n. 21011

“allorquando il valore venale di un fondo debba determinarsi in base al suo valore di trasformazione (c.d. metodo analitico-ricostruttivo), deve essere recepito non l'indice relativo alla densità fondiaria, ma quello che individua la densità territoriale della zona, soltanto questo includendo nel calcolo la percentuale di spazi pubblici gravanti sul fondo espropriato così come ha fatto la Corte di appello senza contestazione alcuna da parte dei ricorrenti nè

sulla corrispondenza dell'indice di densità territoriale ritenuto dalla sentenza pari ad 1, 084 mc/mq, nè tanto meno sulla corretta applicazione delle disposizioni del D.M. del 1968, art. 3 e segg., nonché del P.R.G. del comune per determinarlo in tale misura (Cass. 18254/2004; 16710/2003; Cons. St. 4^a, 443/1998).”.

Cass. civ. Sez. I, 24-04-2007, n. 9891

Un terreno rientrante in zona D3 dello strumento urbanistico comunale, destinata all'insediamento di attività commerciali, laboratori artigianali, nonché servizi pubblici e privati, e inserita in un piano urbanistico per insediamenti produttivi, ha natura edificatoria *“avendo la giurisprudenza di questa Corte, resa anche a Sezioni Unite (Cass. n. 172 e 173 del 2001 e succ.), costantemente enunciato la regola che un'area va ritenuta edificabile quando, e per il solo fatto che, come tale, essa risulti classificata in ragione della sua allocazione zonale e della destinazione (generale) correlativa al momento della vicenda ablativa dagli strumenti urbanistici, secondo un criterio di prevalenza o autosufficienza della edificabilità legale. Sicché siffatta destinazione legale è sufficiente ad imprimere al fondo detta qualità, la quale non richiede, perché rilevi giuridicamente, di essere volta a volta confermata da ulteriori indagini sulle caratteristiche materiali: essendo state queste già preventivamente apprezzate in un certo modo nella fase di elaborazione dello strumento urbanistico e tradotte nelle conseguenti prescrizioni che le rispecchiano; e si realizza per ciò solo il presupposto (e la condizione) dello sfruttamento edificatorio da parte del proprietario.*

D'altra parte, il fatto che l'immobile sia stato incluso in un piano per insediamenti produttivi conferma questa destinazione, posto che il piano in questione, di carattere attuativo, e volto ad incentivare le imprese mediante offerta di aree per l'impianto e l'espansione di azienda, deve necessariamente comprendere secondo il disposto della L. n. 865 del 1971, art. 27, comma 2, aree incluse "nell'ambito delle zone destinate a insediamenti produttivi dai piani regolatori generali o dai programmi di fabbricazione vigenti": e perciò necessariamente classificate edificabili dallo strumento urbanistico generale (Cass. n. 5874/2004; n. 4473/1999; n. 13250/1991; Cons. St. n. 5501/2004).

[...] una volta accertata la vocazione edificatoria del fondo alla stregua degli strumenti urbanistici vigenti, devono assumere rilevanza, in sede di individuazione del valore di mercato dell'area stessa, come componenti dei parametri di cui alla già citata L. n. 359 del 1992, art. 5 bis, i profili attinenti agli oneri di urbanizzazione al momento dell'esproprio: nel senso di considerare vuoi la preesistenza delle relative opere, le quali, eseguite nella zona dallo stesso espropriante, assicurano l'immediata utilizzazione edificatoria dell'area, apprezzabile come sua qualità intrinseca, rilevante in una libera contrattazione, vuoi, all'opposto, l'inesistenza di siffatte opere”.

7. Aree sottoposte a vincolo di inedificabilità assoluta.

Come si è visto sopra, l'art. 37 del D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 sancisce che: “[...] 4. *Salva la disposizione dell'articolo 32, comma 1, non sussistono le possibilità legali di edificazione quando l'area è sottoposta ad un vincolo di inedificabilità assoluta in base alla normativa statale o regionale o alle previsioni di qualsiasi atto di programmazione o di pianificazione del territorio, ivi compresi il piano paesistico, il piano del parco, il piano di bacino, il piano regolatore generale, il programma di fabbricazione, il piano attuativo di*

iniziativa pubblica o privata anche per una parte limitata del territorio comunale per finalità di edilizia residenziale o di investimenti produttivi, ovvero in base ad un qualsiasi altro piano o provvedimento che abbia precluso il rilascio di atti, comunque denominati, abilitativi della realizzazione di edifici o manufatti di natura privata.”.

Può essere interessante riportare qualche precedente giurisprudenziale relativo alla nozione di *vincolo di inedificabilità assoluta*, anche se, è bene precisarlo, non tutte le decisioni di seguito riportate appaiono chiare e condivisibili.

Cass. civ. Sez. I, 14-02-2008, n. 3705

Un suolo che ricada in parte in zona F/1 (zona destinata ad attrezzature pubbliche) ed in parte a zona destinata a viabilità di piano in base alle previsioni del Piano Regolatore Generale, è soggetto a vincolo di inedificabilità assoluta non potendo formare oggetto di utilizzazione alcuna ad opera del suo proprietario.

Cassazione civile , sez. I, 25 settembre 2007, n. 19924

L'indicazione delle opere di viabilità nel piano regolatore generale (art. 7, comma 2 n. 1, l. 17 agosto 1942 n. 1150), pur comportando un vincolo di inedificabilità delle parti del territorio interessate, con le relative conseguenze nella scelta del criterio di determinazione dell'indennità di esproprio nel sistema dell'art. 5 bis d.l. 11 luglio 1992 n. 333, conv. in legge, con modificazioni, dalla l. 8 agosto 1992 n. 359, basato sulla edificabilità o meno dei suoli, non concreta un vincolo preordinato ad esproprio, a meno che tale destinazione non sia assimilabile all'indicazione delle reti stradali all'interno e a servizio delle singole zone (art. 13 l. n. 1150 del 1942), di regola rimesse allo strumento di attuazione, e come tale, riconducibile a vincoli imposti a titolo particolare, di carattere espropriativo, in funzione non già di una generale destinazione di zona, ma della localizzazione lenticolare di un'opera pubblica, incidente su specifici beni (La S.C., confermando la sentenza di merito, ha escluso la natura espropriativa del vincolo nell'ipotesi di previsioni del P.R.G. di interventi di grande viabilità interessanti buona parte del territorio comunale, poiché si era in presenza di una limitazione di ordine generale ricadente su una pluralità indistinta di beni e per una finalità di interesse pubblico trascendente i singoli interessi dei proprietari delle aree).

Cass. civ. Sez. I, 13-9-2007, n. 19171

“Nel sistema introdotto dalla L. n. 359 del 1992, art. 5 bis, caratterizzato dalla rigida dicotomia tra aree edificabili ed aree agricole o comunque non edificabili, il riconoscimento della edificabilità (che pur non si identifica e non si esaurisce in quella abitativa) postula l'indagine circa la concreta disciplina e destinazione attribuita dagli strumenti urbanistici all'area, sicchè ove la zona sia stata concretamente vincolata ad un utilizzo meramente pubblicistico (verde pubblico per la creazione di parchi), la classificazione apporta un vincolo di destinazione che preclude ai privati tutte quelle forme di trasformazione del suolo che sono riconducibili alla nozione tecnica di edificazione e che sono, come tali, soggette al regime autorizzatorio previsto dalla vigente legislazione edilizia, con la conseguenza che l'area va qualificata come non edificabile, restando irrilevante la circostanza che la destinazione a parco pubblico richieda la realizzazione di strutture (chioschi di vendita; attrezzature per il gioco dei bambini; sistemazione a giardino) la cui valutazione in melius

comporterebbe il riconoscimento di un tertium genus contrario alla logica della norma, considerandosi altresì che l'edificabilità va identificata con l'edilizia privata esprimibile dal proprietario dell'area, e non con gli interventi unicamente finalizzati alla realizzazione dello scopo pubblicistico" (Cass., n. 5106 del 2004; n. 19615 del 2005; n. 2812 del 2006). Non vale osservare in contrario, come suggerito dal ricorrente, che la zona "F" prevede la necessità di realizzazione di strutture funzionali al soddisfacimento dei bisogni collettivi cui sovrintende quella determinata destinazione urbanistica, alla quale non può non riconoscersi l'attributo edilizio. L'orientamento largamente maggioritario della giurisprudenza di legittimità, incline, già prima dell'entrata in vigore dell'art. 5 bis, a identificare l'edificabilità, come estrinsecazione dello ius aedificandi connesso al diritto di proprietà, con l'edilizia privata esprimibile dal proprietario dell'area (Cass., n. 4048 del 1983; n. 12035 del 1991), nega ora recisamente l'acquisizione della natura fabbricativa per effetto di interventi unicamente finalizzati alla realizzazione dello scopo pubblico per cui si rende necessario l'esproprio (Cass. n. 7258 del 2001; n. 10073 del 2003; n. 11729 del 2003; n. 4732 del 2004; n. 11322 del 2005; n. 24585 del 2006).”.

Cassazione civile , sez. I, 14 giugno 2007, n. 13917

“ove la zona sia stata concretamente vincolata ad un utilizzo meramente pubblicistico (verde pubblico, attrezzature pubbliche ecc.), la classificazione apporta un vincolo di destinazione che preclude ai privati tutte quelle forme di trasformazione del suolo che sono riconducibili alla nozione tecnica di edificazione e che sono, come tali, soggette al regime autorizzatorio previsto dalla vigente legislazione edilizia; con la conseguenza che l'area va qualificata come non edificabile. Vero è che anche le aree destinate ad impianti, servizi ed usi di interesse generale, come osservato dai ricorrenti, concorrendo a determinare l'indice edilizio territoriale della zona cui sono funzionali, sono pienamente partecipi di tutti i parametri edificatori che la caratterizzano ai fini dell'indennità di espropriazione; ma tale principio, dagli stessi non rettammente inteso, è applicabile all'interno di una zona omogenea già classificata dagli strumenti urbanistici edificabile. E comporta: 1) che non si debba tener conto sempre nell'ambito di essa, nè delle singole destinazioni di ciascuna area, nè dei vincoli preordinati all'esproprio apposti su alcune di esse onde realizzare spazi pubblici, attrezzature e servizi collettivi, sicchè in tal caso le aree interessate conservano natura edificatoria e vengono indennizzate secondo la potenzialità edificatoria delle aree limitrofe: intervenendo dette destinazioni in un momento logicamente successivo a quello della zonizzazione del territorio e costituendo soltanto momento attuativo ed esecutivo del piano urbanistico generale sulle cui scelte non influiscono, incidendo esclusivamente nell'ambito delle singole opere pubbliche da realizzare utilizzando alcuni fondi piuttosto che altri, egualmente compresi nella medesima zona; 2) che nel calcolare il valore venale di ciascuna area ai fini della stima dell'indennità di espropriazione non deve tenersi conto della densità fondiaria che definisce il volume massimo consentito su di essa, e riferisce il relativo indice di fabbricabilità all'effettiva superficie suscettibile di edificazione, con esclusione delle aree destinate ad uso pubblico; ma della densità territoriale riferita, invece, a ciascuna zona omogenea la quale definisce il complessivo carico di edificazione che può gravare sull'intera zona. Con la conseguenza che il relativo indice è rapportato all'intera superficie della zona, ivi compresi gli spazi pubblici, quelli destinati alla viabilità e simili. Pertanto dette regole non possono essere invocate al di fuori di ciascuna zona omogenea, nè tanto meno per

trasformare la classificazione di taluna di queste da agricola o inedificabile in zona edificabile: altrimenti rendendosi inutile l'intero sistema di suddivisione delle aree introdotto dall'art. 5 bis in funzione della previsione urbanistica; e confondendosi la maggiore o minore fabbricabilità che ciascun fondo venga a godere o subire per effetto delle disposizioni attuative del piano inerenti alla collocazione sui singoli fondi di specifiche edificazioni, ovvero servizi e infrastrutture con l'utilizzo meramente pubblicistico cui può essere vincolata un'intera zona in sede di scelte di ripartizione pianificatorie dell'intero territorio da parte degli strumenti urbanistici generali (Cass. 11741/2006; 13958/2006; 3146/2006; 2812/2006; 1626/2006; 20459/2005)."

Cassazione civile, sez. I, 02 aprile 2007, n. 8218

"E' noto che della condizione di inedificabilità del suolo assoggettato a procedura ablatoria, perchè destinato a servizi ed attrezzature pubbliche (nella fattispecie, ad asilo nido), deve tenersi conto agli effetti valutativo-indennitari, sempre che sia riconoscibile un vincolo conformativo, ovvero riguardante porzioni del territorio comunale identificate, a prescindere dal loro regime di appartenenza, in base a criteri generali e predeterminati, riconducibili alla logica della zonizzazione (Cass. 7.2.2006, n. 2613; 27.5.2005, n. 11322; 1.4.2005, n. 6914; 20.1.2004, n. 821).

Diversamente, nel caso in cui la destinazione a utilizzazione collettiva sia funzionale a porzioni circoscritte del territorio comunale e la previsione di opera pubblica si suoi dire oggetto, nella specie, di previsione "localizzativa" o "puntiforme" - la valutazione del bene deve essere inserita nel contesto territoriale i cui bisogni il previsto servizio è destinato a soddisfare: in tal caso si è in presenza di un vincolo preordinato a esproprio (Cass. 24.11.2005, n. 24837; 1.8.2003, n. 11729), e la valutazione di suoli destinati alla realizzazione di opere pubbliche deve essere riferita alla potenzialità edificatoria delle aree limitrofe, al cui servizio la destinazione pubblicistica è concepita, tenendo conto degli spazi da assegnare ad attrezzature collettive (Cass. 7.2.2006, n. 2613, cit.; 24.11.2005, n. 24837, cit.; 28.12.2004, n. 24064)."

Cass. civ. Sez. I, 25-01-2007, n. 1641

"Correttamente i Giudici di merito (sulla base della consulenza di ufficio) hanno affermato che, essendo il terreno in questione, al tempo dell'espropriazione, inserito dal P.R.G. in parte entro la fascia di rispetto stradale, assoggettata a vincolo di inedificabilità assoluta, e in parte in zona destinata ad attrezzature ospedaliere, edificabili solo dagli enti pubblici, la relativa area non ha natura edificabile ai fini del calcolo dell'indennità di esproprio."

Cass. civ. Sez. I, 19-01-2007, n. 1161

"non sempre e non in ogni caso la destinazione ad attrezzature ed impianti d'interesse generale esclude una limitata edificabilità, ai fini della determinazione del valore di espropriazione. L'assoluta inedificabilità di una zona non è, infatti, ravvisabile laddove non sussista impedimento a che si provveda alle finalità perseguite mediante iniziativa privata o promiscua pubblico - privata (Corte Cost. 20 maggio 1999 n. 179). In tal caso ci si trova in presenza di una vocazione edificatoria, sia pure specifica, in quanto realizzabile anche da privati (nella giurisprudenza di questa corte suprema, del principio è stata fatta applicazione

soprattutto in materia di edilizia scolastica: v. Cass. 21 marzo 2000 n. 3298; 21 febbraio 2003 n. 2641; 23 maggio 2003 n. 8195). Nel caso oggi all'esame della corte, il giudice di merito ha riconosciuto tale limitata edificabilità per la realizzazione di un impianto di riciclaggio rifiuti, sulla base degli accertamenti del consulente; e ha liquidato la relativa indennità in modo consequenziale.”.

Cassazione civile, sez. I, 06 settembre 2006, n. 19132

Il vincolo di inedificabilità ricadente sulle aree situate in fascia di rispetto stradale o autostradale non deriva dalla pianificazione e dalla programmazione urbanistica, ma è sancito nell'interesse pubblico da apposite leggi che rendono il suolo ad esso soggetto legalmente inedificabile, trattandosi di vincolo dettato per favorire la circolazione e offrire idonee garanzie di sicurezza a quanti transitano sulle strade o passano nelle immediate vicinanze, o in queste abitano ed operano, sicché tale vincolo non ha né un contenuto propriamente espropriativo, né può qualificarsi come preordinato all'espropriazione; dunque di esso deve tenersi conto nella determinazione dell'indennità di esproprio, senza che rilevi, al fine di escludere l'inedificabilità dell'area vincolata, la circostanza che la stessa sarebbe comunque computabile nella determinazione della volumetria o della superficie edificabile sul restante suolo espropriato, poiché ciò non rende l'area in questione suscettibile di edificazione, restando pur sempre operante il divieto di costruire su di essa.

Cass. civ. Sez. I, 22-08-2006, n. 18219

“a) il vincolo di inedificabilità connesso alla presenza di testimonianze archeologiche non è astrattamente qualificabile come assoluto, non potendosi teoricamente escludere un'attività edificatoria che non snaturi né pregiudichi la conservazione dei reperti archeologici, a meno che, secondo l'apprezzamento del giudice di merito incensurabile in sede di legittimità se congruamente motivato (...), non debba ritenersi che, in concreto, l'interesse archeologico non rimane circoscritto ad alcuni resti presenti nell'area, ma si correla al luogo nel suo complesso, quale sede di una pluralità di reperti testimonianti uno specifico assetto storico di insediamento (Cass., 3 maggio 2000, n. 5513; Cass., 23 settembre 2005, n. 18681);

b) detto vincolo, iscrivendosi tra le limitazioni legali della proprietà ed avendo, a differenza dei vincoli espropriativi, natura conformativa del diritto sul bene, così da concorrere appunto alla configurazione giuridica della proprietà, incide negativamente sul valore di mercato dei beni coinvolti e, quindi, sul calcolo dell'indennità o del danno (Cass., 3 settembre 1994, n. 7630);”.

Cass. civ. Sez. I, 04-08-2006, n. 17690

“Pur nella necessità che l'attuazione di un programma di edilizia economica e popolare sia preceduta dall'espropriazione generalizzata delle aree, e pur essendo elemento decisivo nel giudizio sulla sua vocazione edificatoria agli effetti indennitari, l'inclusione dell'area espropriata nella zona del piano regolatore destinata alla edilizia residenziale pubblica, la natura del fondo agli effetti del calcolo dell'indennità di espropriazione dipende dalla circostanza che il peep viene localizzato in area che di per sé, nell'ambito della zonizzazione del territorio, è destinata all'edificazione, indipendentemente dal fatto che ciò avvenga su iniziativa pubblica o privata (L. 18 aprile 1962, n. 167, art. 3, comma 2), la

regola è che i piani di zona riguardano aree classificate come di espansione, anche se nella pratica (e nella sempre più drammatica carenza di risorse territoriali) accade che il peep riguardi zone agricole, ma in tal caso l'approvazione dello strumento costituisce, prima ancora di dichiarazione di pubblica utilità abilitante alla procedura espropriativa, variante al piano regolatore generale, nel senso di mutare la destinazione dell'area allo sfruttamento edilizio.”.

Cassazione civile , sez. I, 05 aprile 2006, n. 7892

“Nel piano regolatore generale, la destinazione di parti del territorio a determinati usi, pur precludendo ad una possibile acquisizione pubblica dei suoli necessari, resta normalmente estranea alla vicenda espropriativa. E tuttavia, i vincoli stabiliti dagli strumenti urbanistici di secondo livello, quali i piani regolatori generali, influenti di regola sulla qualificazione dei suoli espropriati alla stregua delle correlative "possibilità legali" per via del contenuto conformativo della proprietà che ad essi deriva dalla funzione di operare scelte programmatiche di massima, possono avere, in via eccezionale, portata e contenuto direttamente ablatori ove si tratti di vincoli particolari, incidenti su beni determinati, in funzione non già di una generale destinazione di zona, ma della localizzazione puntuale (cosiddetta lenticolare) di un'opera pubblica. Solo in questo secondo caso si è di fronte ad un vincolo sostanzialmente preordinato all'espropriazione: dal quale - nonostante la sua formale collocazione - deve comunque prescindere ai fini della qualificazione dell'area, per gli effetti indennitari (Cass., Sez. Un., 23 aprile 2001, n. 173).”.

Cassazione civile , sez. I, 14 febbraio 2006, n. 3146

“il carattere "conformativo", e non ablatorio, agli effetti indennitari, dei vincoli di piano, non discende dalla loro collocazione in una determinata categoria di strumenti urbanistici (nella specie, il piano regolatore generale), ma dipende soltanto dai requisiti oggettivi, di natura e di struttura, dei vincoli stessi. In particolare, si è in presenza di vincoli conformativi allorchè le prescrizioni mirino ad una zonizzazione dell'intero territorio comunale o di parte di esso, sì da incidere su di una generalità di beni, nei confronti di una pluralità indifferenziata di soggetti, in funzione della destinazione assoluta dalla intera zona in cui questi ricadono e delle sue caratteristiche intrinseche, o del rapporto (per lo più spaziale) con un'opera pubblica; laddove, di contro, allorquando previsioni pur contenute in piani c.d. di secondo livello - inerenti, cioè, all'intero territorio comunale - non abbiano, eccezionalmente, una tale natura generale, ma impongano un vincolo particolare incidente su beni determinati, in funzione della localizzazione puntuale di un'opera pubblica, la cui realizzazione non può coesistere con la proprietà privata (con indicazione c.d. "lenticolare"), il vincolo deve essere qualificato come preordinato alla relativa espropriazione, con conseguente sua ininfluenza agli effetti indennitari (tra le altre, Cass., 16 febbraio 2005, n. 3116; Cass., 21 gennaio 2005, n. 1336; Cass., 20 ottobre 2004, n. 20502; Cass., 28 maggio 2004, n. 10265; Cass., 27 febbraio 2004, n. 3966; Cass., 1 agosto 2003, n. 11729; Cass., 9 maggio 2002, n. 6635; Cass. 19 aprile 2002, n. 5727; Cass., Sez. Un., 23 aprile 2001, n. 173). Sotto questo profilo, peraltro, l'ipotesi che una destinazione di piano regolatore generale - e segnatamente, per quanto al presente rileva, la destinazione a "zona attrezzata a parco, gioco e sport" - esprima un vincolo conformativo costituisce l'evenienza ordinaria; assumendo invece carattere di eccezione l'ipotesi inversa, che la destinazione si traduca, cioè, in un

vincolo preordinato all'esproprio (al riguardo, Cass., Sez. un., 23 aprile 2001, n. 173; Cass., 17 maggio 2005, n. 10343).”.

Cassazione civile, sez. I, 07 febbraio 2006, n. 2613

“Il carattere "conformativo", e non ablatorio, agli effetti indennitari, dei vincoli di piano, non discende [...] dalla loro collocazione in una determinata categoria di strumenti urbanistici (nella specie, il piano regolatore generale), ma dipende soltanto dai requisiti oggettivi, di natura e di struttura, dei vincoli stessi. In particolare, si è in presenza di vincoli conformativi allorchè le prescrizioni mirino ad una zonizzazione dell'intero territorio comunale o di parte di esso, sì da incidere su di una generalità di beni, nei confronti di una pluralità indifferenziata di soggetti, in funzione della destinazione assoluta dalla intera zona in cui questi ricadono e delle sue caratteristiche intrinseche, o del rapporto (per lo più spaziale) con un'opera pubblica. Di contro, allorquando previsioni pur contenute in piani c.d. di secondo livello - inerenti, cioè, all'intero territorio comunale - non abbiano, eccezionalmente, una tale natura generale, ma impongano un vincolo particolare incidente su beni determinati, in funzione della localizzazione puntuale di un'opera pubblica, la cui realizzazione non può coesistere con la proprietà privata (con indicazione c.d. "lenticolare"), il vincolo deve essere qualificato come preordinato alla relativa espropriazione, con conseguente sua ininfluenza agli effetti indennitari (tra le altre, Cass., 16 febbraio 2005, n. 3116; Cass., 21 gennaio 2005, n. 1336; Cass., 20 ottobre 2004, n. 20502; Cass., 28 maggio 2004, n. 10265; Cass., 27 febbraio 2004, n. 3966; Cass., 1 agosto 2003, n. 11729; Cass., 9 maggio 2002, n. 663; Cass., 19 aprile 2002, n. 5727; Cass., Sez. un., 23 aprile 2001, n. 173). Di tali principi ha fatto corretta applicazione la Corte Territoriale, la quale - sulla base di congrua motivazione, scevra da vizi logici e giuridici - è pervenuta alla conclusione che la destinazione a parcheggi pubblici, impressa all'area espropriata dal piano regolatore generale e confermata dalla successiva variante, concretasse, per l'appunto, non già un vincolo conformativo, ma un vincolo preordinato all'espropriazione, esulando dall'ottica della suddivisione zonale del territorio del Comune, e mirando invece ad imporre un vincolo particolare su beni singolarmente individuati, in vista della creazione di un'area non edificata - in specie, una pubblica piazza - all'interno di zone a spiccata vocazione edificatoria ed a servizio delle strutture e degli edifici circostanti (tra i quali anche l'ospedale civile e due istituti scolastici).”.

Cassazione civile, sez. I, 07 febbraio 2006, n. 2612

“l'ipotesi che una destinazione di piano regolatore generale - e segnatamente, per quanto al presente rileva, la destinazione a "verde pubblico" (al riguardo, v. Cass. 24 dicembre 2004, n. 23973; Cass. 12 marzo 2004, n. 5106; Cass. 16 maggio 1998, n. 4921) - esprima un vincolo conformativo costituisce l'evenienza ordinaria; mentre assume carattere di eccezione l'ipotesi inversa, che la destinazione si traduca, cioè, in un vincolo preordinato all'esproprio (su tale connotazione di eccezionalità, Cass., Sez. un., 23 aprile 2001, n. 173; Cass., 17 maggio 2005, n. 10343).”.

Cassazione civile, sez. I, 24 novembre 2005, n. 24837

“Riguardo alla viabilità prevista dal piano regolatore, pur essendo vero che l'indicazione delle opere necessarie, che comporta un vincolo di inedificabilità delle parti del

territorio interessate (art. 7, 2° comma, n. 1, l. 17 agosto 1942 n. 1150) con le relative conseguenze nella scelta del criterio di determinazione dell'indennità di esproprio nel sistema dell'art. 5 bis l. 8 agosto 1992 n. 359, basato sulla edificabilità o meno dei suoli, non concreta un vincolo preordinato ad esproprio, occorre però che tale destinazione non sia assimilabile all'indicazione delle reti stradali all'interno e a servizio delle singole zone (art. 13 l. 1150/42), come tale riconducibile a vincolo imposto a titolo particolare, a carattere espropriativo (Cass. 7/12/2001, n. 15519, 11.1.2002, n. 296): nella specie la Corte di merito ha correttamente motivato che, trattandosi di "strada pubblica della parte di comprensorio", e dunque destinata ad una zona circoscritta del territorio comunale, ad essa non poteva essere attribuita natura conformativa; in ordine al secondo motivo, non dovendosi tener conto della destinazione a strada, costituente vincolo preordinato ad esproprio, le aree interessate vengono indennizzate secondo la potenzialità edificatoria delle aree limitrofe, a cui servizio la destinazione stessa a strada è concepita (Cass. 28.12.2004, n. 24064), tenendo conto, peraltro - come correttamente operato dalla sentenza impugnata, in sede di valutazione, proprio sulle indicazioni del Comune - degli spazi da assegnare ad attrezzature collettive (Cass. 21/3/2001, n. 125/SU); [...]"

Cass. civ. Sez. I, 23-09-2005, n. 18681

"3.1.2.- In primo luogo, va premesso che, secondo il consolidato orientamento di questa Corte, ed in virtù dell'interpretazione adeguatrice del giudice delle leggi, l'art. 42, comma terzo, Cost., esige che l'indennizzo espropriativo, per non risultare astratto, sia quantificato tendenzialmente tenendo conto delle caratteristiche del bene espropriato nel momento in cui il proprietario ne è privato, prescindendo dall'incidenza del vincolo preordinato all'esproprio (Cass., n. 10570 del 2003; n. 2474 del 2001), ma rapportando la stima al momento del verificarsi della vicenda ablativa (Cass., n. 9808 del 2003; n. 4130 del 2003; n. 11621 del 2001). Ciò significa che "sussiste un indissolubile collegamento tra l'indennità di espropriazione ed il momento del trasferimento della proprietà del bene, attraverso l'espropriazione per pubblica utilità, nel senso che l'ammontare dell'indennità deve determinarsi - con riferimento alla data del provvedimento ablatorio" "Cass., n. 5513 del 2000), tenendo conto del regime urbanistico al momento del decreto di espropriazione (Cass., n. 13599 del 2003; n. 10165 del 2003; n. 425 del 72000; n. 2272 del 1999; n. 12880 del 1998; cfr. anche Cass., n. 10570 del 2003), con conseguente necessità di attribuire rilevanza alle varianti che abbiano carattere conformativo (Cass., n. 6635 del 2002). [...]"

I vincoli espropriativi o di inedificabilità non influiscono perciò riduttivamente sulla determinazione della indennità di espropriazione, mentre ciò non accade per le limitazioni legali, che concorrono alla configurazione giuridica della proprietà, e per l'inedificabilità conseguente dall'esistenza di testimonianze archeologiche e dal vincolo che discende dall'art. 3 della legge n. 1089 del 1939, applicabile razione temporis, il quale si sovrappone alla stessa disciplina urbanistica, che ad esso deve conformarsi (Cass., n. 5513 del 2000). Peraltro, come ha ancora precisato questa Corte, se è vero che il vincolo di inedificabilità connesso alla presenza di testimonianze archeologiche può non essere qualificato - come assoluto, qualora, in tesi, non possa escludersi una attività edificatoria che non snaturi e pregiudichi la conservazione dei reperti archeologici, il vincolo si configura tuttavia come assoluto se l'interesse archeologico si correli al luogo nel suo complesso (Cass., n. 8593 del 2003; n. 5513 del 2000; n. 5060 del 1998).

La conseguenza è che nel sistema definito dall'art. 5-bis, della legge n. 359 del 1992, che non ammette la riconoscibilità di un tertium genus, in virtù del comma 4 di detta norma, in presenza del vincolo di inedificabilità connesso all'esistenza di testimonianze archeologiche debbono in detta ipotesi applicarsi le norme di cui al titolo 2^a della legge 22 ottobre 1971, n. 865, commisurando l'indennità al valore agricolo (Cass., n. 5513 del 2000; n. 483 del 1998; cfr. anche Cass., n. 8593 del 2003; n. 12551 del 2000), mentre nei limitati casi nei quali, in tesi, possa essere esclusa l'inedificabilità assoluta, l'imposizione di prescrizioni dirette tutelare interessi storici, artistici o archeologici esercita la propria influenza unicamente in sede di concreta determinazione dei regimi anzidetti (Cass., n. 8593 del 2003, ove ulteriori richiami)."

Cassazione civile, sez. I, 27 maggio 2005, n. 11322

Ove la procedura espropriativa al fine di realizzazione d'opera pubblica riguardi suoli ubicati in zona a servizi pubblici generali o gestiti da enti pubblici, per effetto di una variante che l'estensione di tale zona abbia ampliato in modo consistente in virtù di criteri generali e astratti, al vincolo d'inedificabilità va data qualificazione conformativa nell'ambito della programmazione del territorio, di modo che la valutazione dei suoli a fini indennitari per il caso d'espropriazione (o risarcitori del danno da occupazione appropriativa) deve tenere conto dell'effettiva destinazione delle aree occupate per la realizzazione dell'opera, nel contesto dell'intervento urbanistico che quella variante ha determinato. (Nella specie, si è ritenuto che la variante d'ampliamento della zona M/1 del p.r.g. di Roma, al fine di realizzare l'autorimessa per i mezzi di trasporto urbani, ha comportato sui terreni interessati un vincolo di natura conformativa, e che il vincolo preordinato ad esproprio è insorto successivamente, in virtù dell'approvazione del progetto dell'opera).

Cass. civ. Sez. I, 14-05-2005, n. 10125

"questa Corte ha più volte affermato (cfr. ex multis. Cass. 9 maggio 2002, n. 6635; 21 febbraio 2001, n. 2474), dei vincoli preordinati all'esproprio non si deve tenere conto in sede di accertamento della vocazione edificatoria dei suoli. E tale principio, lungi dall'essere negato, trova conferma anche nella sentenza resa da questa Corte a s. u., n. 172 del 2001, alla stregua della quale un'area va ritenuta edificabile quando, e per il solo fatto che, come tale essa risulti classificata al momento dell'apposizione del vincolo espropriativo non influente ai fini della qualificazione del terreno (come ben si chiarisce in motivazione). (Nel caso di specie, le aree occupate erano entrambe gravate da vincoli di inedificabilità assoluta, preordinati all'espropriazione, essendo destinate l'una ad edificio scolastico e l'altra a strada).

Cass. civ. Sez. I, 09-05-2005, n. 9536

"Il vincolo di destinazione ad edilizia scolastica non rientra tra i vincoli preordinati all'esproprio o di inedificabilità assoluta, consentendo, come già affermato dalla sentenza impugnata, anche la edificazione privata, purchè mirata alla destinazione prefissa (Cass. 2641/03; 3298/00). Ne consegue che non è invocabile il termine quinquennale di durata del vincolo, perchè l'art. 2 l.s. 1187/68 prevede la decadenza solo dei vincoli assoluti e non di quelli relativi, così come l'indennizzo, in caso di reiterazione, è stato stabilito dalla Corte Costituzionale n. 179/99 solo rispetto a tali vincoli, e non a quelli relativi. Ne consegue che, sotto questo profilo, sia il primo che il secondo motivo di censura vanno rigettati, perchè non

si era verificata alcuna scadenza quinquennale del vincolo, nè sussisteva la denunziata violazione dell'art. 2 l.s. 1187/68 od il difetto di motivazione che, supponendo l'errata interpretazione della norma, i ricorrenti ne deducevano.”.

Cass. civ. Sez. I, 30-09-2004, n. 19615

“il vincolo imposto sulle aree situate in "zona" o "fascia" di rispetto stradale (o autostradale), trattandosi di un vincolo limitativo delle facoltà del proprietario imposto da apposite leggi (art. 41 septies della legge n. 1150 del 1942, aggiunto dall'art. 19 della legge n. 765 del 1967; art. 33 della legge n. 47 del 1985) e dai relativi provvedimenti di attuazione (decreto ministeriale 1^a aprile 1968), nonchè, come nella specie, dagli stessi strumenti di programmazione e pianificazione urbanistica, si risolve in un divieto generale ed assoluto di fabbricazione il quale rende le aree medesime legalmente inedificabili, onde, ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione, non risulta in alcun modo predicabile la natura edificatoria del terreno sottoposto al vincolo de quo ed il terreno medesimo deve essere valutato come agricolo (Cass. 2 marzo 2001, n. 3048; Cass. 29 maggio 2001, n. 7258; Cass. 19 settembre 2001, n. 11764).”.

Cass. civ. Sez. I, 23-06-2004, n. 11669

“a) ... l'art. 5-bis della legge 8 agosto 1992, n. 359 (inserito in sede di conversione del decreto legge 11 luglio 1992, n. 333), secondo l'orientamento giurisprudenziale ormai consolidato, si caratterizza per la rigida dicotomia, con esclusione dell'ammissibilità di un tertium genus, tra "aree edificabili" (indennizzabili in percentuale del loro valore venale, ai sensi del primo comma) ed "aree agricole" o "non classificabili come edificabili" (tuttora indennizzabili in base a valori agricoli tabellari, ai sensi del titolo secondo della legge n. 865 del 22 ottobre 1971, cui si richiama il quarto comma del citato art. 5-bis), mentre, del resto, alla luce della previsione del terzo comma del medesimo art. 5-bis là dove quest'ultimo, ai fini della valutazione dell'edificabilità delle aree, impone di "considerare le possibilità legali ed effettive di edificazione esistenti al momento dell'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio", postula la sufficienza del requisito della "edificabilità legale", senza che sia necessaria la compresenza della "edificabilità di fatto", con l'ulteriore corollario, però, che a tale secondo criterio può invece farsi riferimento in via complementare ed integrativa, agli effetti cioè della determinazione del concreto valore di mercato dell'area espropriata nell'ipotesi in cui sussistano delle cause che riducano od escludano le possibilità reali di edificazione, incidendo così sull'utilizzazione del suolo e, conseguentemente, sulla liquidazione dell'indennità di esproprio ma non già sulla natura dell'area che rimane edificabile se tale è considerata dallo strumento urbanistico (fatto salvo che l'edificabilità non si identifica nè si esaurisce in quella residenziale abitativa, ma comprende tutte quelle forme di trasformazione del suolo, in via di principio non precluse all'iniziativa privata, che siano riconducibili alla nozione tecnica di edificazione e che siano come tali soggette al regime autorizzatorio previsto dalla vigente legislazione edilizia: Cass. 21 giugno 2002, n. 9075), ovvero in via suppletiva, in assenza cioè di una classificazione del suolo da parte della pianificazione urbanistica (Cass. 19 settembre 2000, n. 12408; Cass. 23 aprile 2001, n. 172; Cass. 29 maggio 2001, n. 7258; Cass. 19 settembre 2001, n. 11764; Cass. 20 settembre 2001, n. 11866; Cass. 12 dicembre 2001, n. 15704; Cass. 11 febbraio 2003, n. 1978); [...] b) ... con riguardo ad area inedificabile, perchè gravata da vincolo di rispetto cimiteriale, l'indennità

di espropriazione va determinata ricorrendo ai criteri di cui al titolo 2° l. 22 ottobre 1971, n. 865, cui rinvia il comma 3 dell'art. 5-bis, rimanendo escluso che nel sistema indennitario creato dalla stessa norma possa tenersi conto, ai fini della valutazione economica dell'area inedificabile, di possibili utilizzazioni alternative del bene", ovvero di possibili sfruttamenti economici "non strettamente agricoli" (come, ad esempio, utilizzazioni turistiche e di campeggio) tali da consentire l'individuazione, agli effetti indennitari, di "un valore intermedio tra quello meramente agricolo (appunto) e quello edificatorio", la quale, al contrario, non è consentita dalla "rigida bipartizione dei suoli espropriati, operata dall'art. 5-bis l. 8 agosto 1992, n. 359..., tra edificabili e agricoli (in cui sono compresi, in generale, quelli non edificabili)"; [...]".

Sul vincolo di rispetto cimiteriale cfr. anche **Cass. civ. Sez. I, 30-03-2004, n. 6273**:

"il vincolo cimiteriale comporta l'assoluta inedificabilità del suolo espropriato e l'indennizzabilità alla stregua dei suoli agricoli (8634/98)".

Cass. civ. Sez. I, 20-02-2004, n. 3398

"l'indicazione delle opere di viabilità nel piano regolatore generale (art. 7, comma 2°, n. 1 legge 17 agosto 1942, n. 1150), pur comportando un vincolo di inedificabilità delle parti del territorio interessate, con le relative conseguenze nella scelta del criterio di determinazione dell'indennità di esproprio nel sistema dell'art. 5 bis l. 8 agosto 1992, n. 359, basato sulla edificabilità o meno dei suoli, non concreta un vincolo preordinato ad esproprio (Cass. 15519/2001; 8685/2001): a meno che tale destinazione non sia assimilabile all'indicazione delle reti stradali all'interno e a servizio delle singole zone (art. 13 legge n. 1150 del 1942), di regola rimessa allo strumento di attuazione, e come tali riconducibili a vincoli imposti a titolo particolare, a carattere espropriativo."

Cass. civ. Sez. I, 18-09-2003, n. 13745

"b) l'inclusione di un'area nel piano di zona per l'edilizia economica e popolare implica che la stessa ha acquisito carattere di edificabilità e che la determinazione della predetta indennità deve adottare il criterio previsto dall'art. 5-bis, comma primo, della legge n. 359 del 1992 (Cass. 17 settembre 2001, n. 11621);

c) la previsione delle opere di viabilità nel piano sopra indicato, pur comportando un vincolo di inedificabilità, concreta un vincolo preordinato ad esproprio, essendo tale destinazione assimilabile all'indicazione delle reti stradali all'interno e a servizio delle singole zone (cfr. art. 13 della legge n. 1150 del 1942), di regola rimessa allo strumento di attuazione che regola la sorte dei singoli lotti e, come tale, riconducibile a vincoli imposti a titolo particolare, a carattere espropriativo (Cass. 7 dicembre 2001, n. 15519), dovendo così trascurarsi 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 servizi ed infrastrutture (Cass. 6 dicembre 2002, n. 17348)."

Cassazione civile, sez. I, 01 agosto 2003, n. 11729

"in caso di variante il suo carattere conformativo (che soltanto consente di tener conto della nuova classificazione) e non ablatorio non discende dalla sua collocazione in una specifica categoria di strumenti urbanistici, ma dipende soltanto dai requisiti oggettivi, di natura e struttura, che presentano i vincoli in essa contenuti; ed è dunque configurabile ove

gli stessi mirino ad una (nuova) zonizzazione dell'intero territorio comunale o di parte di esso, si da incidere su di una generalità di beni, nei confronti di una pluralità indifferenziata di soggetti in funzione della destinazione della intera zona in cui questi ricadono ed in ragione delle sue caratteristiche intrinseche; o del rapporto (per lo più spaziale) con un'opera pubblica: soltanto in tal caso traducendosi - ... - in uno strumento ulteriore di conformazione della proprietà dei beni medesimi. Per converso, se la variante non abbia una tal natura generale, ma imponga un vincolo particolare incidente su beni determinati in funzione non già di una generale destinazione di zona, ma della localizzazione di un'opera pubblica, la cui realizzazione non può coesistere con la proprietà privata, il vincolo che essa contiene deve essere qualificato come preordinato alla relativa espropriazione; e da esso deve, dunque, prescindersi nella qualificazione dell'area pur quando la variante ne abbia mutato la classificazione urbanistica, con la conseguenza che esclusivamente in tal caso per la determinazione dell'indennizzo deve farsi riferimento alla previgente destinazione del P.R.G. ovvero (come nella specie) del programma di fabbricazione (Cass. 5727-2002; 6635-2002). [...] se le stesse (disposizioni modificative del programma di fabbricazione) avevano introdotto una nuova classificazione (con i relativi vincoli), riguardante singoli immobili interessati alla realizzazione di opere pubbliche previste nel P.F. o da particolari disposizioni di legge, ovvero precisate in appositi provvedimenti amministrativi e da effettuare nell'interesse della collettività, quali l'impianto sportivo polivalente indicato dal c.t.u., si giustificava la conclusione raggiunta dalla Corte di appello, che detti provvedimenti - non importa se contenuti o meno in una variante - costituissero vincoli prodromici all'espropriazione; dei quali, doveva comunque non tenersi conto ai fini della valutazione dell'area. Laddove, se il sopravvenire di detti provvedimenti si rivelava quale univoco ed indiscutibile segno di un sopraggiunto mutamento della programmazione urbanistica generale, per introdurre o comunque sottendere una nuova visione del complessivo assetto comunale in ordine all'identificazione delle zone destinande ad attrezzature sportive, il cambiamento di destinazione non avrebbe potuto più considerarsi mera componente del progetto espropriativo per la realizzazione di detto impianto e delle prescrizioni ad esso finalizzate; e riposando su basi logiche autonome, nell'ambito della zona contemplata andava a mutare le previgenti disposizioni del P.F. e, di conseguenza, imponeva di tener conto della disciplina conformativa, astratta e generale sulla nuova utilizzazione della stessa. La quale, tuttavia, non comporta per ciò stesso il riconoscimento della natura edificatoria dell'immobile [...] ma, trattandosi di variazione in zona F-1 (pag. 4 della sentenza), rientrante nell'ambito di quelle che l'art. 2 d.m. 2 aprile 1968 include fra "le parti del territorio destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale", postula l'ulteriore indagine circa la concreta disciplina e destinazione attribuitale da detti strumenti urbanistici: ove, infatti, la zona è stata concretamente vincolata ad un utilizzo meramente pubblicitario che non ne tollera la realizzazione ad iniziativa privata neppure attraverso strumenti di convenzionamento, il mutamento di classificazione non apporta alcuna modifica alla tipologia del nuovo vincolo di destinazione che continua a precludere ai privati tutte quelle forme di trasformazione del suolo che siano riconducibili alla nozione tecnica di edificazione e che siano come tali soggette al regime autorizzatorio previsto dalla vigente legislazione edilizia: perciò includendo l'area espropriata nell'ambito della seconda categoria espressamente prevista dal 4 comma del menzionato art. 5 bis. Ove, invece, il vincolo posto dalla nuova classificazione introduce una destinazione

realizzabile anche ad iniziativa privata o promiscua pubblico-privata, che non comporta cioè interventi (o successive espropriazioni) ad esclusiva iniziativa pubblica e, quindi, attuabili anche dal soggetto privato (non importa se direttamente ovvero in seguito ad accordi di natura complessa), lo stesso non è idoneo ad escluderne la vocazione edificatoria: a nulla rilevando per quanto si è detto avanti in merito alla nozione di edificabilità non riconducibile solo a quella di edilizia abitativa, che al proprietario sia in tal caso sottratta la possibilità di realizzare in proprio la potenzialità edificatoria per fini residenziali (Cass. sez. un. 172-2001; nonché 9669-2000; 8028-2000; Corte Costit. 179-1999).”.

Cass. civ. Sez. I, 27-03-2003, n. 4557

“in relazione ad un'area la quale risulti in parte non edificabile (...) ed in parte edificabile (siccome destinata, appunto, ad utilizzazione commerciale o direzionale: Cass. 19 gennaio 1999, n. 465), la prima va indennizzata ricorrendo ai criteri applicabili ai suoli agricoli, la seconda ricorrendo al metodo della semisomma sulla base del valore venale accertato in prospettiva delle volumetrie concretamente realizzabili (Cass. 465/99, cit.).”.

Cassazione civile, sez. I, 19 aprile 2002, n. 5727

L'accertamento delle possibilità legali ed effettive di edificazione di un'area ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio va effettuato tenendo conto della destinazione attribuita all'area dal piano regolatore generale, mentre non possono essere prese in considerazione, ai predetti fini, le varianti apportate allo strumento urbanistico generale allo specifico scopo di realizzare l'opera che viene contestualmente approvata, giacché tali varianti costituiscono non già strumento conformativo, ma fonte di vincolo preordinato all'esproprio, e pertanto non può ad esse essere riconosciuta alcuna incidenza in sede di accertamento della vocazione edificatoria dell'area. Ne consegue che è da considerare edificabile l'area destinata dal piano regolatore generale ad opere di edilizia residenziale privata, la quale sia espropriata per la realizzazione di spazi destinati a "verde pubblico" in base ad una variante apportata allo stesso piano e costituente vincolo preordinato all'esproprio.

Cassazione civile, sez. I, 07 dicembre 2001, n. 15514

In tema di criteri per la determinazione dell'indennità di espropriazione, il momento al quale deve essere ancorata la valutazione dell'edificabilità dell'immobile ai sensi dell'art. 5 bis d.l. 11 luglio 1992 n. 333 (aggiunto in sede di conversione dalla l. 8 agosto 1992 n. 359) è quello del verificarsi della vicenda ablativa, con conseguente irrelevanza della situazione urbanistica antecedente di apposizione del vincolo preordinato all'esproprio.

Cassazione civile, sez. I, 17 settembre 2001, n. 11621

La determinazione del valore del fondo, ai fini della liquidazione delle indennità espropriative, va compiuto, secondo un'interpretazione che appare la più conforme al dettato costituzionale (vedi Corte cost. 16 dicembre 1993 n. 442), con riferimento al momento in cui si conclude la vicenda ablativa, e dunque integrando il bene espropriato delle plusvalenze eventualmente acquisite dopo l'apposizione del vincolo preordinato ad esproprio, essendo escluso che il proprietario possa avvantaggiarsi dei soli incrementi concretamente derivanti dalla costruzione dell'opera di pubblica utilità, ma non anche della diversa classificazione urbanistica che il suolo abbia ricevuto in vista della costruzione di quell'opera.

Cass. civ. Sez. I, 19-09-2001, n. 11764

“il vincolo imposto sulle aree site in fascia di rispetto stradale o autostradale si traduce in un divieto di edificare che rende le aree medesime legalmente inedificabili, trattandosi di vincolo che, pur non derivando dalla programmazione e pianificazione urbanistica, è pur sempre sancito nell'interesse pubblico da apposite leggi - art. 41 L. 1150/1942, come modificato dall'art. 19 L. 765/1967, nonché art. 9 L. 729/1961 - e dai relativi provvedimenti di attuazione, quale il d.m. 1° aprile 1968 n. 1404, con la conseguenza che, ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio, non è in alcun modo predicabile la natura edificatoria del terreno sottoposto al vincolo in questione (ex plurimis, sentt. 3048/2001, 556/2001, 7303/97).”.

8. La normativa regionale.

In questa sede non si intende, per ragioni di spazio, trattare della disciplina regionale.

Per quanto riguarda l'Emilia Romagna, si segnalano comunque, in particolare, l'art. 8 (Atti di apposizione del vincolo espropriativo), l'art. 20 (Edificabilità legale), l'art. 21 (Inedificabilità assoluta) e l'art. 22 (Edificabilità di fatto) della Legge Regionale 19/12/2002 n. 37.

9. Indennità di esproprio e imposta comunale sugli immobili (ICI).

L'art. 16 D.lgs. 30 dicembre 1992 n. 504 (oggi riprodotto, con diversa formulazione, ai comma 7 ed 8 dell'art. 37 D.P.R. 327/01) fissa un tetto massimo, che la detta indennità non può oltrepassare.

L'indennità, infatti, non può superare – e, se lo supera, va correlativamente ridotta – il valore del suolo indicato nell'ultima dichiarazione o denuncia presentata dall'espropriato ai fini dell'imposta comunale sugli immobili prima della determinazione formale dell'indennità, qualora il valore dichiarato risulti contrastante con la normativa vigente ed inferiore all'indennità di espropriazione come determinata in base ai commi precedenti dell'art. 37 D.P.R. 327/01.

All'inverso, se l'espropriato, negli ultimi cinque anni, ha corrisposto un'ICI sul bene superiore rispetto all'imposta da pagare sull'indennità di esproprio, l'espropriante è tenuto a rimmettergli la differenza.

La Corte costituzionale, con sentenza 12-25 luglio 2000, n. 351, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, sollevate in riferimento agli artt. 3, 24, 42, terzo comma, 53 e 97 della Costituzione. La stessa Corte costituzionale, chiamata nuovamente a pronunciarsi sulla stessa questione con ordinanza 15-23 novembre 2000, n. 539 e con ordinanza 10-25 luglio 2002, n. 401, ha dichiarato la manifesta infondatezza, sul rilievo che il meccanismo di aggancio tra indennità di esproprio e valore dichiarato in sede di I.C.I. non è manifestamente irragionevole o palesemente arbitrario, risolvendosi invece in un rafforzamento indiretto dell'adempimento degli obblighi tributari ed in un incentivo alla lealtà, correttezza e chiarezza di rapporti tra cittadino e P.A., sia nell'adempimento del dovere di concorrere alle spese pubbliche (ex art. 53 Cost.), sia nel

partecipare alla determinazione di valore, anche ai fini dell'indennità di espropriazione per motivi di interesse generale (ex art. 42, comma 3, Cost.)⁵.

La Corte di Cassazione (cfr. da ultimo la sentenza 3 gennaio 2008, n. 19) ha però precisato che l'art. 16 D.Lgs. 30 dicembre 1992 n. 504 va letto alla luce del necessario equo bilanciamento tra gli opposti valori costituzionali, che in essa vengono in gioco, rappresentati, per un verso, dal dovere di concorrere alla spesa pubblica (sub. art. 53 Cost.) e, per altro verso, del diritto del proprietario al giusto indennizzo dell'immobile espropriatogli (di cui all'art. 42 Cost.). Per cui il duplice obiettivo perseguito dal legislatore del '92 - di incentivare fedeli dichiarazioni per l'imposta in questione e di realizzare una tendenziale armonizzazione dei valori delle aree fabbricabili ai fini tributari ed a quelli espropriativi - non può attuarsi, in forma sbilanciata, con penalizzazione del diritto indennitario in caso di omessa o non fedele dichiarazione I.C.I., con la conseguenza che, in detti casi, una interpretazione costituzionalmente adeguata e compatibile, rispettivamente comporti che:

a) l'evasore totale non già perda il suo diritto all'indennizzo espropriativo, ma unicamente sia "destinato a subire le sanzioni per la omessa dichiarazione e l'imposizione per l'I.C.I. che aveva tentato di evadere", potendo l'erogazione della indennità di espropriazione "intervenire solo dopo la verifica che essa non superi il tetto massimo ragguagliato al valore accertato per l'I.C.I., ed a seguito della regolarizzazione della posizione tributaria con concreto avvio del recupero dell'imposta e delle sanzioni" (così testualmente, appunto, Corte cost. n. 351/00 cit.)⁶;

b) e che "l'evasore parziale resti soggetto alle stesse conseguenze per il minor valore dichiarato", potendo quindi il Comune procedere ad accertamento del maggiore valore del fondo agli effetti tributari e sulla base di questo commisurare consequenzialmente, in via definitiva, l'indennità espropriativa e non già liquidarla in misura irrisoria, con ancoraggio alla dichiarazione infedele. Nella quale seconda evenienza, in particolare, va da sé che il previo recupero del tributo I.C.I., parzialmente evaso, possa avvenire, agli effetti indicati, oltre che per accertamento da parte dell'Amministrazione, a seguito di rettifica, in termini, da parte dello stesso proprietario (argomentando L. n. 413 del 1991, ex artt. 32, 49 e 53; D.Lgs. n. 241 del 1997, art. 13; D.Lgs. n. 446 del 1997, art. 59, comma 1, lett. l; e considerando che la dichiarazione tributaria è atto di scienza e di non di volontà).

La giurisprudenza ha, inoltre, chiarito che l'art. 16 d.lg. n. 504 del 1992 prende in considerazione l'ultima denuncia presentata dall'espropriato prima dell'emissione del decreto

⁵ Secondo la Consulta, poiché la norma tende a perseguire un recupero ed un disincentivo dell'evasione tributaria, diventa ininfluente, ai fini della sua legittimità costituzionale, il fatto che l'evasione sia totale o parziale, dipendente da volontà consapevole o da mero errore nella dichiarazione, posto che, in ogni caso, il soggetto privato è in stato di colpa e, quindi, può essere assoggettato a conseguenze di responsabilità.

⁶ Cfr. anche Cassazione civile, sez. I, 31 maggio 2007, n. 12771: "la menzionata disposizione non è estensibile, neppure in via interpretativa, all'ipotesi, non prevista dalla norma, di omessa presentazione della denuncia o della dichiarazione ai fini dell'Ici (Cass. 17.11.2006, n. 24509; 4.1.2005, n. 126; 19.6.2003, n. 9803)". Cfr. inoltre, *ex plurimis*, Cassazione civile, sez. I, 06 aprile 2006, n. 8030; Cassazione civile, sez. I, 04 gennaio 2005, n. 126; Cassazione civile, sez. I, 28 dicembre 2004, n. 24064; Cassazione civile, sez. I, 19 giugno 2003, n. 9808; Cassazione civile, sez. I, 18 giugno 2003, n. 9715; Cassazione civile, sez. I, 27 febbraio 2003, n. 2970; Cassazione civile, sez. I, 17 gennaio 2002, n. 434;

di esproprio, e non del decreto di occupazione⁷. È irrilevante - al fine di pervenire a una diversa conclusione - che, considerati i tempi della procedura, l'interessato abbia la possibilità di presentare una dichiarazione corrispondente all'effettivo valore ed evitare l'incidenza negativa che una diversa dichiarazione avrebbe comportato sull'indennità. La norma, infatti, ha inteso introdurre un elemento di dissuasione della evasione parziale, inducendo così gli interessati a denunciare l'effettivo valore a fronte del pericolo di una riduzione della indennità altrimenti spettante (Cassazione civile, sez. I, 11 maggio 2007, n. 10867).

10. Sintesi riepilogativa.

Prima delle modifiche introdotte dalla legge finanziaria 2008, l'indennità di esproprio di aree edificabili era disciplinata dall'art. 5-bis del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359.

In base a tali articoli, l'indennità di espropriazione di un'area edificabile era determinata nella misura pari all'importo, diviso per due e ridotto nella misura del quaranta per cento, pari alla somma del valore venale del bene e del reddito dominicale netto, rivalutato ai sensi degli articoli 24 e seguenti del decreto legislativo 22 dicembre 1986, n. 917, e moltiplicato per dieci.

Il criterio dichiaratamente provvisorio previsto dall'art. 5-bis era divenuto definitivo, ad opera dell'art. 37 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità).

In pratica, nella generalità dei casi, la somma ottenuta in base alla media prevista dalla legge era di circa il 50 per cento del valore venale dell'area. A ciò si aggiungeva l'ulteriore decurtazione del 40 per cento, evitabile solo con la cessione volontaria del bene.

La Corte europea dei diritti dell'uomo prima e la Corte Costituzionale poi, hanno sancito l'illegittimità dell'art. 5-bis del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, e dell'art. 37 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, poiché l'indennità di espropriazione prevista da dette norme non costituiva un «serio ristoro» ed era inferiore alla soglia minima accettabile di riparazione dovuta ai proprietari espropriati.

La legge finanziaria 2008 ha, conseguentemente, introdotto un nuovo criterio di calcolo dell'indennità di espropriazione di un'area edificabile, sancendo che essa è determinata nella misura pari al valore venale del bene, con una riduzione del 25% nei soli casi in cui l'espropriazione sia finalizzata ad attuare interventi di riforma economico-sociale.

Un'area va ritenuta edificabile quando, e per il solo fatto che, come tale, essa risulti classificata dallo strumento urbanistico, secondo un criterio di prevalenza o autosufficienza della edificabilità legale.

L'edificabilità effettiva va poi verificata al fine di calcolare il valore venale del terreno.

⁷ Cfr., *ex plurimis*, Cassazione civile, sez. I, 22 maggio 2007, n. 11867; Cassazione civile, sez. I, 08 agosto 2001, n. 10934.