

Modena 26 Novembre 2019

Le attività della Commissione provinciale espropri: determinazione indennità di esproprio, normativa, procedure e aspetti estimativi



***L'espropriazione per pubblica utilità
L'indennità di esproprio: aspetti giuridici***

a cura di:
CASTELLAZZI AVV. SARA

La definizione dell'espropriazione

Lo scopo dell'espropriazione è quello di trasferire coattivamente la proprietà di un bene da un privato all'ente espropriante il quale è tenuto a erogare all'interessato un'indennità.

L'istituto dell'espropriazione è regolato dall'articolo 42 della Costituzione che riconosce il diritto di proprietà ma anche la sua limitazione per effetto della espropriabilità per motivi di interesse generale e previo indennizzo.

All'art. 42 la Costituzione afferma inoltre *«la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti. La proprietà può essere, nei casi previsti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale»*.

Il principio di legalità

Art. 2 «il principio di legalità dell'azione amministrativa»

“l'espropriazione dei beni immobili o di diritti relativi ad immobili (...) può essere disposta nei soli casi previsti dalla legge e dai regolamenti.”

I procedimenti di cui al presente testo unico si ispirano ai principi di economicità, di efficacia, di efficienza, di pubblicità e di semplificazione dell'azione amministrativa»

Normativa di riferimento:

TU 327 del 2001 (GU 16.08.2001, n. 189)

Legge Regionale n. 37 del 2002

Coordinamento

In relazione al coordinamento tra l'art. 18, comma 2, della L.R. n. 37 del 2002 e l'art. 20 del D.P.R. n. 327 del 2001, relativi agli adempimenti successivi all'approvazione del progetto definitivo dell'opera pubblica al fine della determinazione della indennità di esproprio, si sottolinea che la legge regionale in materia di espropri si occupa, come ormai è noto, principalmente della prima e della seconda fase della procedura espropriativa, ossia quelle di apposizione del vincolo preordinato all'esproprio e di dichiarazione della pubblica utilità dell'opera.

Per la terza fase, relativa alla determinazione della indennità di esproprio e alla emanazione del decreto di esproprio, la normativa applicabile è quella statale, ad esclusione della parte relativa alle Commissioni Provinciali per la determinazione del valore agricolo medio, disciplinate dalla legge regionale.

Alcune regole generali per la procedura

COMPETENZA: «l'autorità competente alla realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità è anche competente alla emanazione degli atti del procedimento espropriativo» (art. 6 TU)

Gli enti locali possono istituire un ufficio comune per le espropriazioni e possono costituirsi in consorzio o in altra forma associativa prevista per legge. L'ufficio deve, di regola, avere un dirigente; per ciascun procedimento occorre designare un responsabile.

COMPETENZA DEL COMUNE

1. Il Comune può espropriare:

- a) **le aree inedificate** e quelle su cui vi siano costruzioni in contrasto con la destinazione di zona o abbiano carattere provvisorio, a seguito dell'approvazione del piano regolatore generale, per consentirne l'ordinata attuazione nelle zone di espansione;
- b) **l'immobile** al quale va incorporata un'area inserita in un piano particolareggiato e non utilizzata, quando il suo proprietario non intenda acquistarla o non comunichi le proprie determinazioni, entro il termine di sessanta giorni, decorrente dalla ricezione di un avviso del dirigente dell'ufficio per le espropriazioni;
- c) gli immobili necessari per delimitare le aree fabbricabili e per attuare il piano regolatore, nel caso di mancato accordo tra i proprietari del comprensorio;
- d) le aree inedificate e le costruzioni da trasformare secondo speciali prescrizioni, quando decorre inutilmente il termine, non inferiore a novanta giorni, fissato nell'atto determinativo della formazione del consorzio, notificato ai proprietari interessati. (L)

Obblighi per le notificazioni: proprietario

Art. 3 TU: soggetto che risulti proprietario secondo i registri catastali;

Art. 19 L.R. l'ufficio per le espropriazioni non è tenuto ad alcun adempimento sostitutivo nei casi in cui le comunicazioni previste dagli art. 9, 16, 17, 18 non abbiano luogo per irreperibilità o assenza del proprietario risultante dai registri catastali. Qualora i registri catastali indichino un soggetto deceduto, le forme di pubblicazione degli atti previste dalla presente legge prendono luogo delle comunicazioni individuali.

Obbligo di comunicare il nuovo proprietario a carico del destinatario della comunicazione, nell'ambito della partecipazione (art. 3 TU e art. 19 LR)

NB. Le notifiche seguono la forma degli atti processuali

PUBBLICAZIONE O NOTIFICA?

L'art. 11 del DPR 327 e l'art. 9 della LR 37/2002 prevedono la comunicazione personale nel caso di destinatari in numero inferiore ai cinquanta, mentre sopra tale soglia sembrerebbe essere obbligatoria una serie di onerosi adempimenti alternativi: la pubblicazione dell'avviso all'albo pretorio dei Comuni nel cui territorio ricade l'immobile da vincolare, su almeno un quotidiano a diffusione nazionale e uno locale (a meno che in una determinata zona il medesimo quotidiano abbia carattere sia nazionale che locale), con i tempi e soprattutto i costi relativi, ma anche con la difficoltà per i soggetti coinvolti di avvedersi della potenziale incisività del provvedimento pubblicato nei confronti delle aree di loro proprietà

T.A.R. Lombardia, Milano, Sezione II, 8 marzo 2018 La giurisprudenza ha avuto modo di chiarire come gli atti della procedura espropriativa non siano recettizi, con la conseguenza che la loro validità ed efficacia non è subordinata alla notifica all'espropriando, rilevando tale adempimento ai soli fini della decorrenza del termine di impugnazione.

T.A.R. Trieste, (Friuli-Venezia Giulia) sez. I, 03/10/2016,
n.411

Al proprietario del bene sul quale si intende apporre un vincolo preordinato all'esproprio deve essere comunicato l'avvio del procedimento (**mediante avviso pubblico se i destinatari sono più di cinquanta, con informativa individuale in caso contrario**). Tale avviso (tanto se collettivo, quanto se individuale), per essere legittimo, deve contenere **l'indicazione delle particelle espropriande e dei nominativi dei proprietari incisi**, perché solo in questo modo gli interessati sono posti nelle condizioni di poter decidere se partecipare o meno al procedimento. Di talché l'omissione della comunicazione determina l'illegittimità dell'atto che appone il vincolo, a nulla rilevando che il proprietario abbia avuto in altro modo conoscenza del procedimento.

(cfr. anche Consiglio di Stato sez. IV, 11/06/2015, n.2873)

Cosa accade agli altri?

*l'art. 25 del D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 dispone che "l'espropriazione del diritto di proprietà comporta l'estinzione automatica di tutti gli altri diritti, reali o personali, gravanti sul bene espropriato, salvo quelli compatibili con i fini cui l'espropriazione è preordinata" (comma 1). Ne consegue che i possessori, mediati o immediati, e i detentori del fondo sono direttamente incisi dal provvedimento di esproprio in considerazione del fatto che l'espropriazione comporta un acquisto a titolo originario da parte del beneficiario dell'espropriazione e **quindi l'estinzione di tutti i diritti sul bene sorti a titolo derivativo.***

Il caso della concessionaria in leasing e del conduttore (detentore del fondo):
T.A.R. Lombardia sez. III - Milano, 26/01/2017, n. 194.

Le fasi della procedura per l'emanazione del decreto di esproprio

Una volta divenuto efficace il provvedimento che appone il vincolo espropriativo (prima fase della procedura espropriativa; NB in questa fase la partecipazione del privato ha la prevalente finalità di contestare l'opera da un punto di vista urbanistico, non estimativo)

Procedura ordinaria art. 20, 21 TU

Procedura accelerata: art. 22

Procedimento art. 20

L'art. 20, comma 1, del D.P.R. n. 327/2001, prevede che entro 30 giorni dalla data di efficacia dell'atto dichiarativo della pubblica utilità:

- il promotore dell'espropriazione compili l'elenco dei beni da espropriare,
- lo notifichi agli espropriandi, indicando le somme che offre per le espropriazioni;
- Gli interessati nei successivi trenta giorni possono presentare osservazioni scritte e depositare documenti.

Riassumiamo

- Da quanto detto risulta che a chiusura della fase della dichiarazione della pubblica utilità, sono previste tre diverse comunicazioni:
- a) la comunicazione ai proprietari delle aree da parte dell'ufficio per le espropriazioni del deposito dell'atto che comporta la dichiarazione della pubblica utilità, ai sensi dell'art. 18, comma 2, L.R. n. 37/2002 e dell'art. 17, comma 2, del DPR n. 327/2001;
- b) la notifica a ciascun proprietario dell'elenco dei beni da espropriare delle somme offerte per le espropriazioni dal promotore, ai sensi dell'art. 20, comma 1, del D.P.R. n. 327/2001;
- c) la notifica da parte dell'autorità espropriante dell'atto con cui ha provveduto a determinare l'indennità provvisoria di espropriazione, ai sensi del comma 4 dell'art. 20 del D.P.R. n. 327/2001.

La CONDIVISIONE DELL'INDENNITA'

Se il proprietario condivide la somma offerta, DEVE COMUNICARLO entro 30 giorni dal ricevimento dell'atto che determina in via provvisoria la misura dell'indennità di espropriazione.

In questi casi, il proprietario deve attivarsi rendendosi parte diligente e comunicare all'autorità tutta una serie di informazioni, assenza di diritti di terzi, piena disponibilità del bene.

La naturale conclusione di questa procedura è data dall'ACCORDO DI CESSIONE, che sostituisce il decreto di esproprio.

Per tale accordo sono previsti ulteriori bonus premiali (art. 45, comma 2)

L'OPPOSIZIONE ALL'INDENNITA'

Il testo unico disciplina due procedimenti, molto diversi fra loro.

Comune ad entrambi è il SILENZIO che manifesta il proprietario.

«decorsi INUTILMENTE 30 giorni dalla notificazione di cui al comma 4, si intende NON CONCORDATA la determinazione dell'indennità di espropriazione».

Pertanto: 1. la somma offerta deve essere depositata (nei successivi 30 giorni) presso la cassa depositi e prestiti, e si procede all'adozione del decreto di esproprio; 2. *«l'autorità espropriante invita il proprietario interessato, con atto notificato a mezzo ufficiale giudiziario, a comunicare entro i successivi venti giorni se intende avvalersi, per la determinazione dell'indennità, del procedimento (mediante terna ndr)»*

La TERNA

Il procedimento prende l'avvio dalla comunicazione che il proprietario invia all'autorità, con la quale designa il proprio tecnico.

L'autorità procedente designa il proprio e il presidente del Tribunale designa il terzo tecnico (il procedimento è attivabile tanto dal privato, quanto dalla p.a.). La decisione è presa a maggioranza. La legge fissa il termine di 90 giorni per la relazione per la stima del bene.

Se l'interessato accetta la stima, il procedimento si conclude con il pagamento.

Occorre un'accettazione espressa: in caso di silenzio decorsi 30 giorni dal deposito della relazione, l'autorità deposita presso la Cassa depositi e prestiti la somma che eventualmente eccede quella già ivi depositata.

LA COMMISSIONE PROVINCIALE ESPROPRI

Se l'interessato non risponde all'invito (art. 21, comma 2) per attivare la terna, compete all'autorità avviare il procedimento di stima innanzi alla **Commissione provinciale espropri**, che dovrà svolgere la propria attività estimativa secondo i criteri racchiusi nel TU e nella Legge regionale.

Composizione (art. 41 TU e art. 24 LR)

- In ogni provincia, la Regione istituisce una commissione composta:
- a) dal presidente della Provincia, o da un suo delegato, che la presiede;
- b) dall'ingegnere capo dell'ufficio tecnico erariale, o da un suo delegato;
- c) dall'ingegnere capo del genio civile, o da un suo delegato;
- d) dal presidente dell'agenzia casa Emilia-Romagna (ACER) della provincia, o da un suo delegato;
- e) da due esperti in materia urbanistica ed edilizia;
- f) da tre esperti in materia di agricoltura e di foreste, nominati dalla Regione su terne proposte dalle associazioni sindacali maggiormente rappresentative. (L)

Competenze

1. La Commissione, nell'ambito delle singole regioni agrarie delimitate secondo le pubblicazioni ufficiali dell'Istituto di statistica, determina entro il 31 gennaio di ogni anno il valore agricolo medio nel precedente anno solare dei terreni, considerati non oggetto di contratto agrario, secondo i tipi di coltura effettivamente praticati.
2. La Commissione ha inoltre le seguenti competenze:
 - a) esprime, ove richiesto, il parere per la determinazione provvisoria dell'indennità di espropriazione [19] ;
 - b) **determina l'indennità definitiva** e quella urgente di espropriazione, qualora non si proceda con la procedura di arbitraggio di cui all'articolo 21 del d.p.r. 327/2001;
 - c) determina il corrispettivo della retrocessione, se non viene concordato tra le parti, nei casi di retrocessione totale o parziale del bene;
 - d) determina l'indennità che spetta al proprietario in caso di **occupazione temporanea** di aree non soggette ad esproprio, se manca l'accordo;
 - e) esercita i compiti già attribuiti dalla legislazione statale alle Agenzie del territorio, relativi all'applicazione delle sanzioni, in caso di abusi edilizi.
- (...)
4. I soggetti che richiedono la stima dell'indennità definitiva o di quella urgente di esproprio, il corrispettivo della retrocessione del bene e l'indennità per occupazione temporanea, sono tenuti al versamento, a titolo di rimborso delle spese istruttorie sostenute dalla Commissione, di una somma determinata forfettariamente dalla Provincia, secondo i criteri definiti dalla Giunta regionale. Le somme, versate alle Province, sono destinate al funzionamento delle Commissioni ed al pagamento dei gettoni di presenza spettanti ai componenti.

Procedura di esproprio

Approvazione del piano urbanistico o di una variante urbanistica (Art. 9)

Approvazione del progetto definitivo o approvazione dello strumento urbanistico (Art. 12)

A cura di Enti Locali, U.T.E., commissione provinciale (Art. 20 comma 3)

VINCOLO PREORDINATO ALL'ESPROPRIO
(durata 5 anni)

DICHIARAZIONE DI PUBBLICA UTILITA'

COMPILAZIONE ELENCO BENI DA ESPROPRIARE

DETERMINAZIONE INDENNITA' PROVVISORIA

Comunicazione ai proprietari (Art. 11)

Se non è previsto il termine entro il quale emanare il decreto di esproprio, esso deve essere emanato entro 5 anni, con eventuale proroga dei termini. (Art. 13)

Notifica ai proprietari. I proprietari hanno 30 giorni per comunicare le proprie osservazioni (Art. 20 comma 1).

ACCETTAZIONE

30 giorni per comunicare la condivisione.
DICHIARAZIONE IRREVOCABILE

Cessione volontaria)

Pagamento con maggiorazioni
(previa certificazione di proprietà, con acconto dell'80%)

E' possibile procedere all'immissione nel possesso prima dell'emanazione del decreto di esproprio su liquidazione dell'80% dell'indennità.

IMMISSIONE IN POSSESSO

NON ACCETTAZIONE

VALIDA ANCHE IN CASO DI SILENZIO

Deposito somma presso la Cassa Depositi e prestiti spa, senza maggiorazioni

DETERMINAZIONE DELL'INDENNITA' DEFINITIVA

Si

Richiesta al proprietario di avvalersi di tecnici

No

Indennità definita dai 3 tecnici (uno designato dal proprietario)

Indennità definita dalla Commissione

ACCETTAZIONE

NON ACCETTAZIONE

ACCETTAZIONE

Eventuale integrazione nella Cassa depositi e prestiti

OPPOSIZIONE ALLA STIMA

PAGAMENTO INDENNITA'

DECRETO DI ESPROPRIO

La determinazione della indennità

PRINCIPI GENERALI

- A. Caratteristiche del bene al momento dell'esproprio;
- B. Valore venale del bene
- C. No a migliorie strumentali

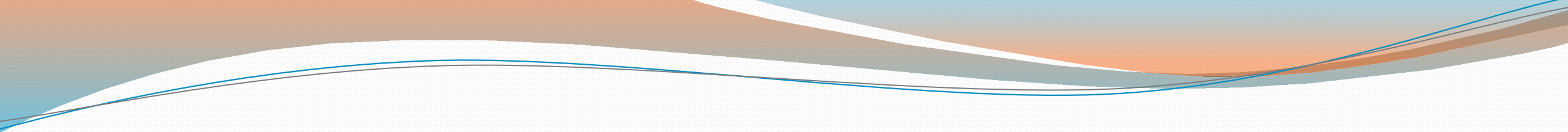
DETERMINAZIONE DEL VALORE DEL BENE

ART. 32 T.U.

1. 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**. (L)

2. Il valore del bene è determinato senza tenere conto delle costruzioni, delle piantagioni e delle migliorie, **qualora risulti, avuto riguardo al tempo in cui furono fatte e ad altre circostanze, che esse siano state realizzate allo scopo di conseguire una maggiore indennità.** Si considerano realizzate allo scopo di conseguire una maggiore indennità, le costruzioni, le piantagioni e le migliorie che siano state intraprese sui fondi soggetti ad esproprio **dopo la comunicazione dell'avvio del procedimento.** (L)

3. Il proprietario, a sue spese, può asportare dal bene i materiali e tutto ciò che può essere tolto senza pregiudizio dell'opera da realizzare. (L)



I TERRENI EDIFICABILI

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 al **valore venale del bene**. Quando l'espropriazione è finalizzata ad attuare interventi di riforma economico-sociale, l'indennità è ridotta del venticinque per cento (L) (1).
- 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 dieci per cento (L). (2)
- 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 (...)

Corte costituzionale n. 348/2007

Sono costituzionalmente illegittime le disposizioni di cui all'art. 5 bis, commi 1 e 2, d.l. 11 luglio 1992 n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), conv. con modificazioni dalla l. 8 agosto 1992 n. 359 e, in via consequenziale, all'art. 37, commi 1 e 2, d.P.R. 8 giugno 2001 n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità) **nella parte in cui prevedono un criterio di computo dell'indennità d'espropriazione per le aree edificabili ancorato alla media tra il valore dei beni e il reddito dominicale rivalutato**, disponendone altresì l'applicazione ai giudizi in corso alla data dell'entrata in vigore della l. n. 359 del 1992. **Tali disposizioni conducono ad una indennità non proporzionata all'effettivo valore di mercato del bene** e sono quindi incompatibili con l'art. 1 del Primo Protocollo Addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (Cedu), firmata a Roma il 4 novembre 1950.

EDIFICABILITA' LEGALE

ART. 20 della L.R. Emilia Romagna

1. *Ai fini della determinazione dell'entità dell'indennità di esproprio, la possibilità **legale di edificare è presente nelle aree ricadenti all'interno del perimetro del territorio urbanizzato individuato dal PSC** ai sensi dell'articolo 28, comma 2, lettera d) , della l.r. 20/2000 e nelle aree cui è riconosciuta dalle previsioni del POC.*
2. *Per i Comuni dotati di Piano regolatore generale (PRG), approvato ai sensi della legge regionale 7 dicembre 1978, n. 47 (Tutela ed uso del territorio), l'edificabilità legale è riconosciuta:*
 - a) *alle aree inserite all'interno del perimetro del territorio urbanizzato;*
 - b) *alle aree ricadenti nei perimetri degli strumenti urbanistico-attuativi vigenti;*
 - c) *alle aree interessate dalle previsioni del programma pluriennale di attuazione, per i Comuni dotati di tale strumento.*

INEDIFICABILITA' ASSOLUTA

Art. 21. Inedificabilità assoluta

1. Sono prive di edificabilità legale le aree per le quali il PSC, ovvero uno strumento di pianificazione territoriale generale o settoriale sovraordinato, accerti la inedificabilità assoluta per la sussistenza di limiti o vincoli ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della l.r. 20/2000.
2. **Sono altresì prive di edificabilità legale le aree non rientranti all'interno del perimetro del territorio urbanizzato** e di quello suscettibile di urbanizzazione, definiti dal PSC ai sensi dell'articolo 28, comma 2, lettera d), della l.r. 20/2000 (infrastrutture) , nonché gli ambiti compresi all'interno dei suddetti perimetri la cui trasformazione è subordinata alla realizzazione delle condizioni di cui all'articolo 6, comma 2, della l.r. 20/2000 (infrastrutture)

IL PSC e il POC

Quale valore all'area inserita nel PSC nell'ambito del terreno urbanizzabile, ma non anche nel POC?

La criticità data dal «sistema» PSC/POC/RUE in Emilia Romagna ed il valore dell'area ai fini ICI/IMU.

E la perequazione?

Cassazione civile sez. I - 31/10/2007, n. 22961

Testo unico art. 37 comma 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

Tipologia di vincoli

- vincoli preordinati all'espropriazione, cioè quelli aventi valore prodromico rispetto alla procedura espropriativa. i vincoli comportanti la inedificabilità assoluta, cioè quelli che limitano in maniera integrale la potestà edificatoria dei soggetti. Questi due primi vincoli esplicano, invero, una funzione essenzialmente espropriativa, in quanto sottraggono al privato la proprietà di dati beni, per trasferirli all'Autorità espropriante, al fine di realizzare un'opera pubblica o di consentire l'esercizio di un pubblico servizio.
- Funzione diversa esplicano, invece, i vincoli di zonizzazione o di destinazione, denominati pure vincoli di inedificabilità generale. Tali vincoli sono espressione del cosiddetto "potere conformativo" della Pubblica Amministrazione, il quale consiste nel potere di connotare giuridicamente il diritto di proprietà in modo da operare il contemperamento tra le esigenze proprietarie e quelle di pubblico interesse generale. Attraverso l'esercizio di tale potere, la Pubblica Amministrazione opera una qualificazione del diritto di proprietà, una connotazione, diretta ad adeguare il diritto individuale all'interesse della collettività. Il potere conformativo, che trova il suo fondamento giuridico nella funzione sociale del diritto di proprietà, di cui all'art. 42 Cost., può essere facilmente confuso con il potere espropriativo. La Giurisprudenza ha ben individuato i profili distintivi: si è in presenza di potere conformativo, se manca l'effetto acquisitivo della proprietà, con sussistenza, invece, dell'incidenza su categorie omogenee di beni; si è in presenza di potere espropriativo, se sussiste l'effetto acquisitivo, oltre l'effetto privativo, con incidenza su singoli beni e con imposizione di sacrifici individuali a vantaggio della collettività. La distinzione non ha soltanto rilievo teorico, perché, come vedremo, mentre nell'esercizio del potere conformativo la P.A. non conosce l'obbligo dell'indennizzo, questo, invece, è previsto ed imposto quando la medesima utilizza il potere espropriativo.

vincoli urbanistici e della loro indennizzabilità

costituisce questione da tempo affrontata dalla dottrina e dalla giurisprudenza.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n° 55 del 29/05/1968, stabilì che sono indennizzabili soltanto i vincoli urbanistici aventi un contenuto essenzialmente espropriativo. Precisamente, la Corte dichiarò l'illegittimità, in riferimento agli artt. 3 e 42 della Costituzione, degli artt. 7 e 40 della legge 1150/1942, nella parte in cui non prevedevano, per le limitazioni con contenuto sostanzialmente espropriativo, imposte dal Piano Regolatore Generale a carico delle proprietà private ed operanti immediatamente ed a tempo indeterminato, un indennizzo a favore dei soggetti che hanno un diritto reale sui beni da esse gravati. In altri termini, il diritto all'indennizzo venne riconosciuto in riferimento ai vincoli direttamente preordinati all'espropriazione ed ai vincoli di inedificabilità assoluta, i quali, pur non comportando il trasferimento coattivo del bene, incidono sul godimento di esso tanto profondamente da rendere il bene stesso inutilizzabile in rapporto alla sua naturale destinazione, oppure determinando il venir meno del suo valore di scambio, o una sua notevole decurtazione. Viceversa, il Giudice delle Leggi escludeva l'indennizzo per tutti gli altri vincoli, ed anche per i vincoli di zonizzazione, espressione del potere conformativo della P. A.

Consiglio di Stato, Sezione IV, 31 agosto 2018

- *Qual è il criterio per discernere le ipotesi in cui l'amministrazione esercita sui beni di proprietà privata un potere conformativo (come tale, non indennizzabile), da quelle in cui - viceversa - esercita un potere sostanzialmente ablatorio?*
- Di recente, questa Sezione ha ritenuto che *"I vincoli apposti dal Comune in sede di piano regolatore generale ai fini della zonizzazione delle aree hanno natura conformativa e non espropriativa; in particolare, il vincolo di destinazione urbanistica **"zona attrezzature di interesse pubblico"** impresso ad un'area dal piano regolatore generale non ha natura sostanzialmente espropriativa tale da comportarne la decadenza quinquennale, bensì costituisce un vincolo conformativo con validità a tempo indeterminato e senza obbligo di indennizzo in quanto le attrezzature in questione (nella fattispecie verde di quartiere) sono realizzabili anche ad iniziativa privata o promiscua in regime di economia di mercato e non dal solo intervento pubblico"* (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 24 maggio 2018, n. 3116; 13 ottobre 2017, n. 4748; 12 aprile 2017, n. 1700). Tale orientamento risulta peraltro in linea con quanto statuito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 179 del 20 maggio 1999, che ha sancito appunto il principio per cui non sono annoverabili tra i vincoli espropriativi quelli derivanti da scelte urbanistiche realizzabili anche attraverso l'iniziativa privata. In punto di classificazione delle previsioni urbanistiche secondo la classica distinzione tra vincoli conformativi ed espropriativi, questo Consiglio ha poi avuto modo di evidenziare che il concetto di "limiti comportanti la totale inutilizzazione" va enucleato in base alla insuperata giurisprudenza costituzionale, in materia di cd. espropriazione di valore (sentenze 20 gennaio 1966 n. 6 e 29 maggio 1968 n. 55), che indica il criterio per discernere le ipotesi in cui l'amministrazione esercita sui beni di proprietà privata un potere conformativo (come tale, non indennizzabile), da quelle in cui - viceversa - esercita un potere sostanzialmente ablatorio (come tale, indennizzabile, nello stesso senso Cons. Stato, sez. V, n. 3234 del 2013; sez. IV, n. 9372 del 2010 cui si rinvia a mente dell'art. 88, comma 2, lett. d), c.p.a.).

Vincoli conformativi

«La distinzione tra vincoli conformativi - che possono essere imposti senza limiti di durata e che non implicano la corresponsione di indennizzi - e vincoli espropriativi - che viceversa devono avere durata limitata nel tempo e che sono reiterabili solo motivatamente e con previsione di indennizzo - si basa sulla diversa finalità perseguita dall'atto di pianificazione; caratteristica del vincolo conformativo è che con esso si provvede 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 dell'intera zona in cui i beni ricadano e in ragione delle sue caratteristiche intrinseche; il vincolo espropriativo è, invece, un vincolo particolare, incidente su beni determinati, in funzione della localizzazione di un'opera pubblica» (T.A.R. Aosta, (Valle d'Aosta) sez. I, 17/04/2019, n.20)

la destinazione a "verde pubblico" integra una forma di zonizzazione o tipizzazione urbanistica e sostanza, pertanto, un vincolo a contenuto conformativo che non è soggetto a decadenza. La destinazione ad attrezzature ricreative, sportive e a verde pubblico, data dal P.R.G. ad aree di proprietà privata, non comporta l'imposizione sulle stesse di un vincolo espropriativo, ma solo di un vincolo conformativo, che è funzionale all'interesse pubblico generale conseguente alla zonizzazione effettuata dallo strumento urbanistico (. T.A.R. Napoli, (Campania) sez. VIII, 16/11/2018, n.6634)

Orbene, alla luce di tali coordinate interpretative, per tradizionale e indiscusso insegnamento, “i vincoli a verde pubblico (ma anche privato), giustificati da ragioni di tutela ambientale, sono iscritte nell'ambito dei vincoli conformativi, senza titolo ad indennizzo alcuno” (Cons. Stato, sez. IV, 12 aprile 2018, n. 2205; sez. V, n. 3234 cit.; sez. IV, n. 9372 cit.).

La destinazione ad attrezzature ricreative, sportive ed a verde, data dal Piano Regolatore Generale ad aree di proprietà privata, comporta l'imposizione su tali aree di un vincolo espropriativo, che perde rilevanza giuridica con il decorso del quinquennio, mentre in ogni caso continua a rilevare il vincolo conformativo, anche dopo tale scadenza (Consiglio di Stato sez. IV, 11/06/2019, n.3896)

- **La destinazione a parcheggio** impressa dallo strumento urbanistico a determinate aree, non comportando automaticamente l'ablazione dei suoli e anzi ammettendo la realizzazione anche da parte di privati, in regime di economia di mercato, delle relative attrezzature destinate all'uso pubblico, **costituisce vincolo conformativo**, e non anche espropriativo, della privata proprietà per cui la relativa imposizione non necessita della contestuale previsione di un indennizzo, né di una puntuale motivazione sulle ragioni poste a base dell'eventuale reiterazione della previsione. Pertanto, la previsione della destinazione d'uso a parcheggio pubblico e, in parte, privato (la quale non costituisce vincolo preordinato all'esproprio) è suscettibile di riproposizione nell'ambito degli strumenti urbanistici e delle loro successive varianti, senza che sussista la necessità di una motivazione appositamente finalizzata a giustificarne la rinnovazione. T.A.R. Trieste, (Friuli-Venezia Giulia) sez. I, 09/10/2018, n.311

L'edificabilità

Il concetto di edificabilità costituisce l'elemento chiave che consente l'esatta classificazione delle aree sottoposte a procedura di espropriazione e che identifica, conseguenzialmente, il criterio legale da adoperarsi per la determinazione della indennità.

È chiaro che può essere qualificata come “edificabile” soltanto quell'area così “conformata dalla legge” e dagli strumenti urbanistici. Pertanto, appare necessario comprendere a fondo quali siano i paradigmi di riferimento essenziali per evincere la sussistenza di una siffatta “qualità giuridica” con riferimento a un dato “bene giuridico”. La questione non ha trovato sempre risposta univoca, proprio per la sussistenza di un quadro normativo disarticolato, che ha favorito la formazione di posizioni dottrinali e giurisprudenziali divergenti.

Secondo un primo approccio, l'edificabilità può essere riconosciuta solo alle possibilità legali di edificazione, così come sancite negli strumenti urbanistici; secondo altro approccio, invece, si vede nella c.d. “**edificabilità di fatto**” un criterio ugualmente valido e surrogatorio rispetto a quello principale, in quanto vanno considerate quelle qualità materiali, che comunque, trapelano dal bene oggetto di espropriazione.

EDIFICABILITA' DI FATTO

Art. 22 (1): Edificabilità di fatto

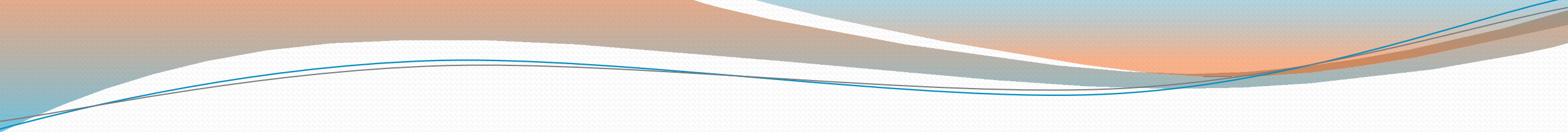
1. Ferma restando la necessità dell'edificabilità legale di cui all'articolo 20, un'area possiede anche i caratteri della edificabilità di fatto **quando sono già presenti o in corso di realizzazione, nell'ambito territoriale in cui l'area stessa si inserisce, le dotazioni territoriali richieste dalla legge ovvero dagli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica.**

2. Con apposita direttiva la Regione può integrare e specificare i criteri e i requisiti per valutare l'edificabilità di fatto delle aree.

(1) La Corte Costituzionale, con sentenza 23 febbraio 2004, n. 73, pubblicata nella G.U. del 10 marzo 2004 n. 10, ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale del presente articolo in riferimento all'art. 117, terzo comma della Costituzione, e non fondata la questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere l) ed m) della Costituzione, sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 18 febbraio 2003 e depositato in cancelleria il 27 febbraio 2003.

Cassazione civile sez. I, 26/06/2019, n.17115

Nonostante la primazia del criterio dell'edificabilità legale imponga di considerare l'attitudine allo sfruttamento edilizio alla stregua della disciplina urbanistica vigente, **l'edificabilità di fatto può costituire criterio integrativo necessario alla verifica della concreta realizzazione di costruzioni e alla quantificazione delle potenzialità di utilizzo del suolo al momento in cui si compie la vicenda ablativa**, cosicché va esclusa l'edificabilità di un suolo quando le dimensioni dell'area sono insufficienti per edificare, per l'esaurimento degli indici di fabbricabilità della zona, per la distanza dalle opere pubbliche o per i vincoli legislativi urbanistici. Ne consegue la necessità di tenere conto anche di tale specifico indice regolatore, quale criterio cui rapportare l'indennità dovuta all'effettivo pregiudizio patito, in funzione del principio del giusto ristoro ma anche dell'esigenza di non favorire un'indebita locupletazione, tenuto conto che la potenzialità edificatoria va da un minimo (tendente a zero) ad un massimo, con una gamma di situazioni intermedie su cui incide in misura determinante l'edificabilità effettiva, **quale attitudine del suolo ad essere sfruttato e concretamente destinato a fini edificatori (in base a vari fattori: centralità, ubicazione, consistenza, vicinanza a strutture pubbliche, volumetria, ecc.)**.



Per quanto concerne gli elementi concreti che consentono di apprezzare la edificabilità di fatto e il rapporto con quella di diritto, il testo unico non procede ad alcuna indicazione puntuale o anche semplicemente esemplificativa.

In giurisprudenza il criterio della edificabilità di fatto è “criterio complementare- integrativo”

....Le sfumature di grigio

Edificabilità legale, edificabilità effettiva, vincoli conformativi ed utilizzo pubblicistico, edificabilità di fatto...

Cassazione civile sez. I, sentenza 20.11.2018 n. 29992: verde pubblico tra edificabilità di fatto e vincolo conformativo

Cassazione civile 09.05.2018 n. 11196

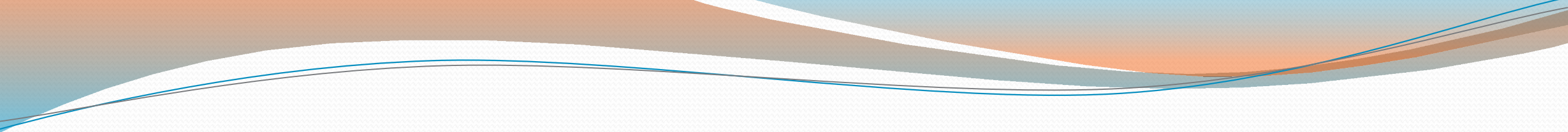
L'utilizzazione "intermedia" tra agricola ed edificatoria (Cass. N. 5686 del 2017)

Area agricola art. 40

1. Nel caso di esproprio di un'area non edificabile, l'indennità definitiva é determinata in base al **criterio del valore agricolo**, tenendo conto delle colture effettivamente praticate sul fondo e del valore dei manufatti edilizi legittimamente realizzati, anche in relazione all'esercizio dell'azienda agricola, senza valutare la possibile o l'effettiva utilizzazione diversa da quella agricola. (L) (1)
2. Se l'area non è effettivamente coltivata, l'indennità è commisurata al valore agricolo medio corrispondente al tipo di coltura prevalente nella zona ed al valore dei manufatti edilizi legittimamente realizzati.

I VAM

Art. 41, comma 4: «Nell'ambito delle singole regioni agrarie, delimitate secondo l'ultima pubblicazione ufficiale dell'Istituto centrale di statistica, entro il 31 gennaio di ogni anno la commissione determina il valore agricolo medio, nel precedente anno solare, dei terreni, considerati non oggetto di contratto agrario, secondo i tipi di coltura effettivamente praticati».



I Valori Agricoli Medi (VAM) sono stati introdotti dall'art. 16 della Legge n. 865/1971 essenzialmente per l'utilizzo nell'ambito delle procedure di espropriazione per pubblica utilità delle aree non edificabili di cui al DPR. 327/2001, e in particolare per la determinazione delle indennità aggiuntive di espropriazione previste per i proprietari coltivatori diretti/imprenditori agricoli a titolo professionale e per i fittavoli/coloni dei fondi oggetto di esproprio.

In ciascuna provincia, i valori agricoli medi sono determinati ogni anno, entro il 31 gennaio, dalla Commissione Provinciale Espropri nell'ambito delle singole regioni agrarie, con riferimento ai valori dei terreni considerati liberi da vincoli di contratti agrari, secondo i tipi di coltura effettivamente praticati, e rilevati nell'anno solare precedente. I valori, espressi in euro per ettaro, vengono pubblicati sui Bollettini Ufficiali Regionali (BUR).

Corte Costituzionale, sentenza 10 giugno 2011, n. 181

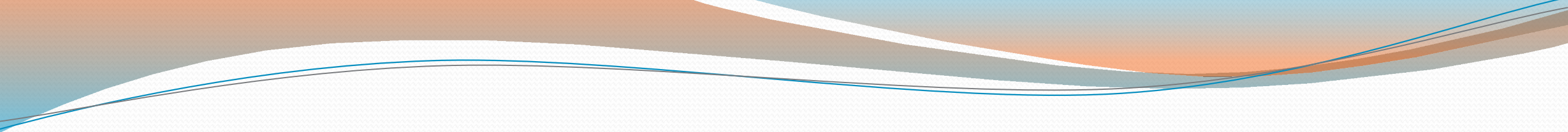
Corte europea dei diritti dell'uomo ha interpretato tale norma in numerose sentenze, «*dando vita ad un orientamento ormai consolidato, formatosi anche in processi concernenti la disciplina ordinaria dell'indennità di espropriazione, secondo il quale una misura che costituisce un'ingerenza nel diritto al rispetto dei beni di una persona fisica o giuridica deve realizzare un "giusto equilibrio" tra le esigenze di interesse generale della comunità ed il principio della salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali*».

la normativa censurata, prevedendo un criterio di determinazione dell'indennità di esproprio, per i suoli agricoli e per quelli non edificabili, **astratto e predeterminato** (qual è quello del valore agricolo medio della coltura in atto o di quella più redditizia nella regione agraria di appartenenza dell'area da espropriare), **del tutto svincolato dalla considerazione dell'effettivo valore di mercato** dei suoli medesimi e tale da non assicurare all'avente diritto il versamento di un indennizzo integrale o, quanto meno, "ragionevole", si porrebbe in contrasto con l'art. 1, primo protocollo, allegato alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU),

Inoltre, sarebbe violato l'art. 42 costituzione: l'indennità non può mai essere simbolica o irrisoria, ma deve rappresentare un "serio ristoro". Per realizzare tale risultato si dovrebbe fare riferimento «al valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica di esso».

L'indennità commisurata al valore agricolo medio del terreno (valore determinato ogni anno, entro il 31 gennaio, nell'ambito delle singole regioni agrarie, dalle apposite commissioni provinciali).

*«Orbene, il valore tabellare così calcolato prescinde dall'area oggetto del procedimento espropriativo, **ignorando ogni dato valutativo inerente ai requisiti specifici del bene**. Restano così trascurate le caratteristiche di posizione del suolo, il valore intrinseco del terreno (che non si limita alle colture in esso praticate, ma consegue anche alla presenza di elementi come l'acqua, l'energia elettrica, l'esposizione), la maggiore o minore perizia nella conduzione del fondo e quant'altro può incidere sul valore venale di esso. Il criterio, dunque, ha un carattere inevitabilmente astratto che elude il «ragionevole legame» con il valore di mercato, «prescritto dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo e coerente, del resto, con il "serio ristoro" richiesto dalla giurisprudenza consolidata di questa Corte»*



In caso di esproprio di terreni agricoli del valore agricolo medio non può tenersi conto né in sede di calcolo dell'indennità né a fini risarcitori, dovendosi invece fare riferimento al valore venale in comune commercio, considerate tutte le caratteristiche del suolo, ivi compresa la sua ubicazione più o meno interna o esterna a centri abitati, la presenza di acqua, energia elettrica, opere urbanizzative e altre infrastrutture.

Consiglio di Stato sez. IV, 22/01/2014, n.306

I SOPRASUOLI

- Il termine soprassuolo (o soprasuolo) indica in agronomia la parte più superficiale del terreno, utilizzata dalle radici delle piante e dai funghi. Si contrappone in questo senso al sottosuolo. Esso è lo strato dedicato alla coltivazione. Più in generale il termine viene talora usato per indicare anche la vegetazione che vi insiste

Cassazione civile sez. VI, 27/07/2017, n.18732

«In tema di espropriazione per pubblica utilità, l'evoluzione del sistema indennitario, a seguito degli interventi della Corte costituzionale, con le sentenze n. 348 e 349 del 24 ottobre 2007 e n. 181 dell'11 giugno 2011, nonché delle sollecitazioni provenienti dalla giurisprudenza della Corte Edu, agganciando indissolubilmente l'indennizzo espropriativo al valore venale del bene, comporta che, ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio, per suoli che, quale ne sia la destinazione, dispongano di un **soprassuolo arboreo** idoneo a conferire particolari condizioni di *sicurezza, utilità e amenità*, deve tenersi conto dell'aumento di valore di cui il suolo viene a beneficiare, assumendo rilievo ciò che contribuisce a connotarne l'identità fisica e urbanistica».

In sostanza, la cassazione ritiene che la stima non sia vincolata a rigidità delle formule mediane e dei parametri tabellari. Occorre dare rilievo a ciò che contribuisce a connotare l'identità fisica e urbanistica del suolo, tenendo conto delle possibili componenti idonee a conferirgli particolari condizioni **di sicurezza, utilità e amenità.**

La stessa legge fondamentale sulle espropriazioni, che torna ad essere applicabile con la dichiarazione di incostituzionalità dei criteri riduttivi dell'indennità, dispone (art. 43) che nel computo dell'indennità debba tenersi conto "delle costruzioni, delle piantagioni e delle migliorie", purché non apprestate allo scopo di far aumentare l'indennità

Indennità di esproprio per i fabbricati

- II PARTE

Art. 38 - (L) Determinazione dell'indennità nel caso di esproprio di un'area legittimamente edificata

- 1. Nel caso di espropriazione di una costruzione legittimamente edificata, l'indennità è determinata nella misura pari al **valore venale**. (L)
- 2. Qualora la costruzione ovvero parte di essa sia stata realizzata **in assenza della concessione edilizia o della autorizzazione paesistica**, ovvero in difformità, l'indennità è calcolata tenendo conto della sola area di sedime in base all'articolo 37 ovvero **tenendo conto della sola parte della costruzione realizzata legittimamente**. (L) (1)
- 2-bis. Ove sia pendente una procedura finalizzata alla **sanatoria** della costruzione, l'autorità espropriante, sentito il comune, accerta la sanabilità ai soli fini della corresponsione delle indennità.

Gli immobili non regolarizzati

Art. 37, comma 3, ultima parte

In ogni caso si esclude il rilievo di costruzioni realizzate abusivamente. (L)

Gli immobili abusivi

- In tema di indennità di asservimento, prevista dall'art. 46 della legge 25 giugno 1865, n. 2359 ("*ratione temporis*" applicabile, ora sostituito dall'art. 44 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327), va fornita la prova della data di ultimazione dei lavori relativi all'immobile rispetto a quella di approvazione del progetto esecutivo dell'opera pubblica a partire dalla quale l'interessato ha piena conoscenza della stessa, atteso che tale data non solo rileva ai fini della sanatoria dei fabbricati costruiti senza licenza e in contrasto con vincoli che comportano l'inedificabilità assoluta, ma costituisce elemento determinante anche ai fini del riconoscimento dell'indennizzo per l'asservimento, in forza del principio generale che nessuno può trarre vantaggio dall'attività illecita posta in essere (cassazione civile sez. I, 12/09/2014, n.19305)

In caso di condono

Ne consegue che non competendo l'indennizzo in relazione a edifici costruiti in assenza di concessione edilizia, e rappresentando la legittimità urbanistica del manufatto il presupposto del pregiudizio indennizzabile, ove si tratti di immobile costruito abusivamente, e con riguardo al quale sia stata successivamente avanzata istanza di condono edilizio ai fini della determinazione della condizione urbanistica dello stesso, si richiede l'accertamento della circostanza **dell'avvenuto rilascio** della concessione in sanatoria, non essendo sufficiente la sola considerazione della presentazione della predetta istanza (Cass. 4.9.2004, n. 17881; 13.9.2005, n. 18125; 15.11.2007, n. 23627).

Riassumendo: in caso di beni

l'indennizzo non compete:

per le costruzioni *abusive*;

Per la costruzioni *non ancora sanate* (a meno che il proprietario non lamenti un danno generico alla proprietà del fondo ineditato, ad esempio per la sopravvenuta impraticabilità delle colture agricole: l'art. 46 indennizza i proprietari "dei fondi");

e nemmeno per quelle opere la cui realizzazione sia iniziata *successivamente* all'approvazione del progetto dell'opera pubblica

Il valore unitario

Secondo la giurisprudenza consolidata della Corte di Cassazione, *"nel caso in cui l'espropriazione abbia ad oggetto una costruzione, l'indennità di esproprio va determinata in modo unitario sulla base del valore venale dell'edificio, a norma della L. n. 2359 del 1865, art. 39, senza possibilità di distinguere tra valore dell'edificio e valore dell'area di sedime su cui lo stesso sorge (omissis) e ciò perchè, una volta realizzata la costruzione, il suolo in essa incorporato perde la propria individualità in quanto a questa connesso e costituente parte integrante di un tutto, che non può sussistere senza di esso e non è, quindi, valutabile separatamente"* (Cass. 4 giugno 2012, n. 8918; Cass. 14 marzo 2006, n. 5528; Cass. 27 settembre 2002, n. 14020).

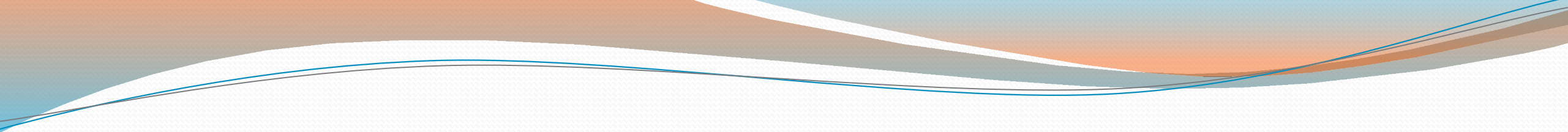
Cassazione civile sez. I, 14/03/2014, n.6036

Nel caso in cui l'espropriazione abbia ad oggetto una costruzione, l'indennità di esproprio va determinata **in modo unitario** sulla base del valore venale dell'edificio, **che non assorbe dalla costruzione può prescindere dalle potenzialità edificatorie** dell'area, ove la struttura del fabbricato consenta una costruzione in sopraelevazione oppure ove la demolizione del fabbricato (del cui costo si deve ovviamente tenere conto) e la realizzazione di un nuovo edificio siano rese economicamente convenienti da dette potenzialità.

Tuttavia, in caso di destinazione della copertura dell'edificio a parcheggio, la considerazione, ai predetti fini, delle potenzialità edificatorie rimaste inesprese non consente di tener conto, contemporaneamente, anche del "quid pluris" derivante, sotto il profilo dell'unitario valore, da tale destinazione, posto che il teorico sfruttamento della residua potenzialità edificatoria dell'area farebbe venire meno la destinazione a parcheggio della copertura o, quanto meno, ne determinerebbe l'assorbimento nel valore di un piano del nuovo edificio.

Art. 33 - (L) Espropriazione parziale di un bene unitario

- 1. Nel caso di esproprio parziale di un bene unitario, il valore della parte espropriata è determinato tenendo conto della relativa diminuzione di valore.
(L)*
- 2. Se dall'esecuzione dell'opera deriva un vantaggio immediato e speciale alla parte non espropriata del bene, dalla somma relativa al valore della parte espropriata è detratto l'importo corrispondente al medesimo vantaggio.*



Ciò comporta che, nella determinazione dell'indennità di esproprio, non si debba tener conto del pregiudizio economico subito dal proprietario del bene che, a causa del procedimento espropriativo, ha visto ridursi o cessare del tutto la propria attività economica a causa dell'espropriazione del fondo su cui tale attività si svolgeva.

Inoltre, non devono essere considerati ai fini indennitari tutti quei parametri economici che, normalmente, vengono inclusi nella valutazione di un'azienda, quali:

1. l'avviamento;
2. lo spostamento dei beni;
3. i costi necessari per riavviare l'attività;
4. nuovi oneri concessori;
5. altri costi non individuabili e quantificabili al momento dell'esproprio

A parziale compensazione dei danni subiti in seguito all'esproprio, il TU prevede il criterio differenziale.

Il criterio differenziale

«Ai sensi dell'art. 33 comma 1, d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 nel caso di esproprio parziale di un bene unitario, il valore della parte espropriata è determinato tenendo conto della relativa **diminuzione di valore**; in sostanza, in tema di espropriazione parziale, **il criterio di stima differenziale**, previsto dall'art. 40, l. 25 giugno 1865, n. 2359 e recepito dal cit. d.P.R. n. 327 del 2001, è rivolto a garantire che l'indennità di espropriazione riguardi **l'intera diminuzione patrimoniale subita dal soggetto passivo del provvedimento ablativo** e, quindi, anche il deprezzamento subito dalle parti residue del bene espropriato; tale risultato può essere conseguito detraendo dal valore venale — che l'intero cespite aveva prima dell'esproprio — il valore successivamente attribuibile alla parte residua (non espropriata), oppure accertando e calcolando detta diminuzione di valore, anziché attraverso tale **comparazione diretta, mediante il computo delle singole perdite**, ovvero ancora aggiungendo al valore dell'area espropriata quello delle **spese e degli oneri che, incidendo sulla parte residua, ne riducono il valore**. (Consiglio di Stato sez. IV, 13/11/2017, n.5198)

Corte appello Genova sez. I, 15/05/2018, n.1085

In tema di esproprio, il deprezzamento che abbiano subito le parti residue del bene espropriato, è da considerare voce ricompresa nell'indennità di espropriazione, che per definizione riguarda l'intera diminuzione patrimoniale subita dal soggetto passivo del provvedimento ablativo, ivi compresa la perdita di valore della porzione residua derivata dalla parziale ablazione del fondo, sia essa agricola o edificabile non essendo concepibili, in presenza di un'unica vicenda espropriativa, due distinte somme, imputate l'una a titolo di indennità di espropriazione e l'altra a titolo di risarcimento del danno per il deprezzamento subito dai residui terreni.

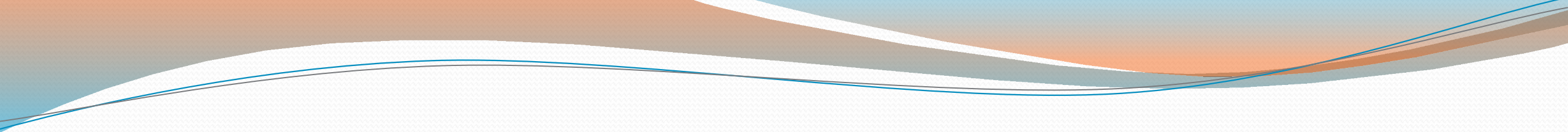
Ne consegue che qualora il giudice accerti, anche d'ufficio, che la parte residua del fondo sia intimamente collegata con quella espropriata da un vincolo strumentale ed oggettivo (tale, cioè, da conferire all'intero immobile unità economica e funzionale), e che il distacco di parte di esso influisca oggettivamente (con esclusione, dunque, di ogni valutazione soggettiva) in modo negativo sulla parte residua - e tale indagine resta nell'ambito della determinazione dell'indennità, venendo in considerazione il pregiudizio di quella porzione residua **non a fini risarcitori, ma come parametro indennitario**, e dunque non soggetto a particolare onere di allegazione - deve, per l'effetto, riconoscere al proprietario il diritto ad un'unica indennità, consistente nella differenza tra il giusto prezzo dell'immobile prima dell'occupazione ed il giusto prezzo (potenziale) della parte residua dopo l'occupazione dell'espropriante.

Servitù Art. 44

1. *È dovuta una indennità al proprietario del fondo che, dalla esecuzione dell'opera pubblica o di pubblica utilità, sia gravato da una servitù o subisca una permanente diminuzione di valore per la perdita o la ridotta possibilità di esercizio del diritto di proprietà. (L)*
2. *L'indennità è calcolata senza tenere conto del pregiudizio derivante dalla perdita di una utilità economica cui il proprietario non ha diritto. (L)*
5. *Non è dovuta alcuna indennità se la servitù può essere conservata o trasferita senza grave incomodo del fondo dominante o di quello servente. In tal caso l'espropriante, se non effettua direttamente le opere, rimborsa le spese necessarie per la loro esecuzione*

Quanto?

- Il testo unico nel riconoscere il diritto all'indennità in favore del proprietario del fondo che per effetto dell'esecuzione dell'opera pubblica sia gravato da una servitù, non stabilisce alcun criterio per la sua determinazione, ma escludendo che tale indennità possa coincidere con l'intero valore venale del bene, come previsto dall'art. 37 per l'indennità di espropriazione, dal momento che il proprietario non subisce la completa privazione del diritto di proprietà, ma deve sopportare soltanto l'imposizione di un peso sul fondo.
- CODICE CIVILE: In ordine all'indennità per l'imposizione della servitù di acquedotto, l'articolo 1038 del codice civile stabilisce che è composta da: a) il valore del suolo occupato dalle opere; b) metà del valore del suolo occupato per deposito materiali di estrazione e getto degli spurghi; c) danni diretti (piantagioni distrutte, ripristini, ecc.); d) danni indiretti (aumento dei costi di produzione, deprezzamento del fondo, intersecazione, ecc.)



Sul punto, però si rileva che quando l'acquedotto non è a cielo aperto, ma consiste in una canalizzazione sotterranea, è diffusa l'applicazione dell'articolo 1038 nel senso di riconoscere tout court il valore pieno (cioè in caso di asservimento coattivo per pubblica utilità, come si è detto, il valore pieno di esproprio) della superficie interessata dallo scavo, anche se la profondità alla quale viene posizionato il tubo non pregiudica la coltivazione, sommato alla metà del valore delle fasce laterali destinate alla manutenzione, assimilate a quelle destinate allo spurgo, oltre agli eventuali danni diretti e indiretti.

Non è però del tutto chiaro se l'articolo 1038 vada indiscriminatamente applicato ai canali a cielo aperto e alle condutture sotterranee: è evidente infatti la sperequazione nel pagare a valore pieno un terreno tanto se sia inibito all'uso di superficie, quanto se rimanga utilizzabile in superficie:

- La Cassazione afferma, in tema di servitù, che qualora la condotta consista in una tubazione interrata, la predetta disposizione non può trovare applicazione, dal momento che l'installazione di una conduttura nel sottosuolo non comporta l'impossibilità o una notevole riduzione delle possibilità di sfruttamento della superficie soprastante, che rimane nella disponibilità del proprietario del fondo servente e può essere utilizzata liberamente, con le sole limitazioni derivanti dalla presenza della condotta interrata.
- la Cassazione, nella sentenza a Sezioni Unite 51/2001, afferma - anche se con riferimento alle fasce laterali - la legittimità del pagamento del valore pieno solo laddove l'utilizzo del fondo da parte del proprietario venga completamente pregiudicato

L'articolo 1043 c.c. estende allo scarico coattivo, come la fognatura, le disposizioni in materia di acquedotto. Non esistono deprezzamenti prestabiliti: il 25% è una percentuale apodittica dedotta per analogia dall'art. 123 RD 1775/33, che la applica al valore del suolo sottostante i conduttori elettrici. Per quanto riguarda i metanodotti, l'articolo 23 della legge 136/1953, abrogato dal testo unico, non dettava criteri particolari in ordine al calcolo dell'indennità, e la prassi si è variamente consolidata nel senso di applicare per analogia principi desunti dalla normativa in materia di acquedotto, ovvero di elettrodotto, ovvero facendo un mix tra le varie norme: per i metanodotti sussiste poi un regime articolato di fasce di rispetto, a seconda della pressione di esercizio, del diametro della condotta, della natura del terreno e al tipo di manufatto di protezione

SERVITU'

L'imposizione di una servitù pubblica non può essere lo strumento idoneo a sostituire la mancata predisposizione di un procedimento ablatorio.

T.A.R. Genova, (Liguria) sez. I, 14/02/2019, n.126

anche quando il procedimento espropriativo ha ad oggetto l'imposizione di una servitù pubblica di opere interrate, occorre la previa apposizione del vincolo preordinato all'esproprio anche mediante adozione di specifica variante urbanistica da parte dell'organo competente rappresentato dal Consiglio comunale. T.A.R. Campobasso, (Molise) sez. I, 26/02/2016, n.101

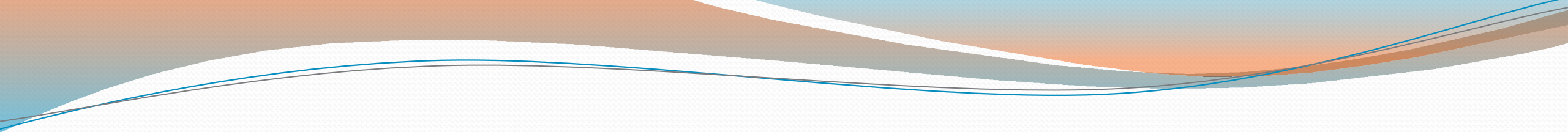
ELETTRODOTTO

La costruzione di elettrodotti coattivi su aree agricole comporta diverse problematiche, quali: occupazione di suolo ad opera di tralicci, cabine elettriche, viabilità di servizio, ecc.; danni alle colture in fase di costruzione dell'infrastruttura; disturbo delle pratiche agricole conseguentemente ad attività di controllo e manutenzione; impatti visivi e paesaggistici; riduzione della redditività aziendale; deprezzamento dei terreni agricoli; influenza sui futuri usi del suolo.

Relativamente a quest'ultimo aspetto, poi, vincoli di inedificabilità ed obblighi di distanza per gli immobili caratterizzati da una presenza più o meno costante di persone/operatori comportano l'individuazione di appropriate fasce di rispetto, anche in relazione ai limiti di esposizione ai campi elettromagnetici. Tutto ciò costituisce un forte vincolo non solo allo sviluppo urbanistico, ma anche a quello produttivo ed edilizio propri delle stesse imprese agricole.

La costruzione di un elettrodotto coattivo implica una servitù coattiva sui fondi interessati, riconosciuta dall'art. 1056 del codice civile e normata dal R.D. 1775/1933 inerente al testo unico sulle acque e sugli impianti elettrici. Quest'ultimo risulta ad oggi ancora in vigore, ma ad eccezione degli artt. 29, 33, 34 e 123, in quanto abrogati dall'art. 58 del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità (D.P.R. 327/2001).

Limitatamente all'art. 123 del R.D. 1775/1933, inerente all'indennità da corrispondere al proprietario del fondo servente, in presenza di reti elettriche superiori a 150 kV, lo stesso art. 58 ne ha abrogato, ma non sostituito, le disposizioni. Tuttavia, poiché i relativi criteri, ancorché non più vincolanti, sono comunque basati su equi principi estimativi, la definizione dell'indennità derivante dall'imposizione coattiva di servitù di elettrodotto permanente e inamovibile continua ancora oggi a seguire le disposizioni contenute in tale articolo di legge. In particolare, al primo comma si indicava che *“l'indennità deve essere determinata **tenendo conto della diminuzione di valore** che per la servitù subiscono il suolo e il fabbricato in tutto od in parte”*. Secondo la corte costituzionale (n. 46 del 1973) *“comprende tutti i titoli di danno conseguenti alla imposizione della servitù”*. Pertanto, la diminuzione di valore prevista può includere anche quelle derivanti da altri oneri e limitazioni connessi all'impianto dell'elettrodotto.



In tema di servitù di elettrodotto, l'indennità di asservimento, commisurata a quella di esproprio, va determinata in base al valore venale del bene per effetto della dichiarazione di illegittimità costituzionale del criterio dei valori agricoli medi (Corte cost. n. 181 del 2011).

Cassazione civile sez. I, 27/07/2016, n.15629

L'espropriazione LARVATA

Abbiamo visto che l'esproprio e la determinazione dell'indennità di espropriazione sono sempre associate all'ablazione di un bene, effettuata in seguito ad un provvedimento legittimo, da una pubblica amministrazione o da altro soggetto legittimato.

Ma nel caso in cui la realizzazione dell'opera pubblica, pur non determinando l'ablazione del bene, **influisca negativamente sulla proprietà privata**, determinando la perdita o la diminuzione di un diritto, quale determinazione dell'indennità spettante? Ci si trova, difatti, nell'ipotesi della perdita di un diritto di godimento, dell'immobile

Il D.P.R. 327/2001 contempla questo caso al primo comma dell'art. 44 del T.U. - Indennità per l'imposizione di servitù - che riporta *“È dovuta una indennità al proprietario del fondo che, dalla esecuzione dell'opera pubblica o di pubblica utilità, sia gravato da una servitù o subisca una **permanente diminuzione** di valore per la perdita o la ridotta possibilità di esercizio del diritto di proprietà. (L)”*. Tale norma altro non è che la riproposizione dell'art. 46 della legge 2359 del 1865

Infatti, l'articolo 46 della legge 2359 del 1865 riporta al primo comma “ E' dovuta una indennità ai proprietari dei fondi, i quali dalla esecuzione dell'opera di pubblica utilità vengano gravati di servitù, o vengano a soffrire un danno permanente derivante dalla perdita o dalla diminuzione di un diritto”

Espropriazione «larvata»

La c.d. "espropriazione larvata", ricorre ai sensi della L. 25 giugno 1865, n. 2359, art. 46 ed ora del D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, **art. 44** quando il danno derivante dalla perdita o diminuzione di un diritto in conseguenza dell'esecuzione dell'opera pubblica riguarda quei soggetti che, pur in presenza di un procedimento espropriativo, **ne siano rimasti completamente estranei** (in quanto proprietari di suoli contigui a quelli sui quali è stata eseguita l'opera) o abbiano subito un danno non per effetto della mera separazione (per esproprio) di una parte di suolo, ma in conseguenza dell'opera eseguita sulla parte non espropriata ed indipendentemente dall'espropriazione stessa ovvero in conseguenza della sua utilizzazione in conformità della funzione cui è destinata (Cass., Sez. 1, 16/09/2009, n. 19972) –

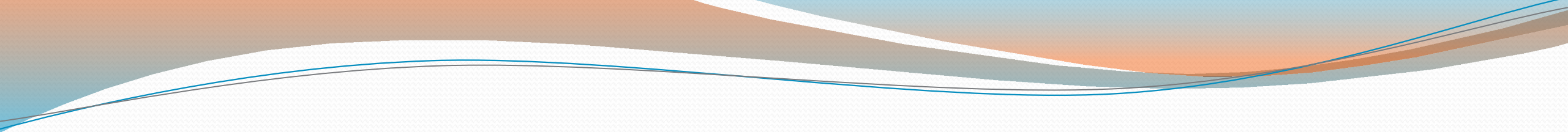
La giurisprudenza ha più volte chiarito che il fondamento su cui questa norma si basa è “*il principio di giustizia distributiva, per cui non è consentito soddisfare l'interesse generale attraverso il sacrificio del singolo senza che questo sia indennizzato*” (Cass. 14/12/2007).

Condizioni per l'indennità

Per rendere possibile la determinazione dell'indennità è però necessario che vengano soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- l'opera sia stata realizzata in conformità alla progettazione e derivi da un'attività lecita della Pubblica Amministrazione;
- l'imposizione da parte dell'opera realizzata di una servitù o la produzione di un danno permanente che si concretizzi nella perdita o nella diminuzione di un diritto;
- l'accertamento di un “nesso eziologico” tra la realizzazione dell'opera pubblica e la compromissione del valore dell'immobile.

Il mancato accertamento di una sola delle condizioni sopra esposte impedisce, di fatto, la possibilità di aver diritto all'indennizzo.



Il classico esempio dell'applicazione del primo comma dell'art. 46 è quello relativo ad un'unità immobiliare ricadente al di sotto di un **viadotto** che, in seguito alla realizzazione dell'opera, subisce una diminuzione di valore (espropriazione larvata) per una variazione negativa, in termini percentuali, delle sue caratteristiche intrinseche (diritti o facoltà non marginali) quali: perdita della privacy, della luminosità, della visuale, del soleggiamento, dell'amenità, della sicurezza fisico – psicologica e per contro, aumento dell'inquinamento acustico ed atmosferico, della polverosità ecc.

Infatti, tutti i parametri sopra indicati concorrono alla cosiddetta godibilità dell'immobile, la cui riduzione si traduce in una minore appetibilità commerciale dello stesso e, conseguentemente, in una perdita delle sue potenzialità economiche.

Il caso del rumore

La Suprema Corte che ha da sempre affermato, in particolar modo in tema di immissioni (cfr. ad esempio Cass 26261/2007), la doverosa riconoscibilità dell'indennizzo di cui all'art. 46 l. n. 2359 del 1865 (oggi art. 44, cit.), per la riduzione di valore dell'immobile, ma nelle più recenti pronunce, ha notevolmente ampliato il novero dei “danni” obbligatoriamente da indennizzarsi, includendovi anche la c.d. “godibilità dell'immobile”.

Cassazione civile sez. I 03/07/2013

*«Condivisibile è il riferimento, da intendersi in via analogica, all'art. 844 c.c., nel senso che un diritto **all'indennizzo non sorge se le immissioni sono tollerabili** (al pari di quanto avviene nei rapporti tra privati). Meno condivisibile è la radicale affermazione della insussistenza del diritto all'indennizzo nelle situazioni in cui, in mancanza di immissioni in senso stretto, la presenza dell'opera pubblica provochi di per sé una limitazione delle facoltà di godimento da parte del proprietario per la riduzione di luce, aria e veduta dell'immobile».*

E non può esservi dubbio che, per effetto della legittima costruzione di un'opera pubblica, il proprietario può essere privato di utilità che, lungi dall'essere "marginali", ineriscono giuridicamente al contenuto intrinseco della sua proprietà, quali la luminosità, la panoramicità (cfr. Cass. n. 8412/1990, n. 6581/1991) e, in definitiva, la godibilità dell'immobile, con conseguente diminuzione della capacità abitativa che si traduce in una riduzione dell'appetibilità e quindi del suo potenziale valore commerciale.

(...)

Dev'essere dunque affermato il principio di diritto secondo cui, in tema di espropriazione, l'indennizzo di cui alla L. n. 2359 del 1865, art. 46, e D.Lgs. n. 327 del 2001, art. 44, spetta se l'opera pubblica abbia realizzato una compressione del diritto di proprietà conseguente **alla riduzione della capacità abitativa**, che può verificarsi sia per effetto di immissioni intollerabili di rumori, vibrazioni, gas di scarico e simili, sia in tutti i casi in cui il bene subisca un'oggettiva e apprezzabile riduzione della luminosità.

MISURE COMPENSATIVE

Art. 23 (legge regionale ER)

Misure compensative in sede di accordo di cessione

1. Ferma restando la possibilità di attuare le misure compensative di cui all'art. 30, comma 11, della L.R. 20 /2000, il Comune ed il privato possono stipulare un accordo di cessione del bene, ai sensi dell'art.45 del D.P.R. 327/2001, in cui a fronte della cessione delle aree da espropriare sia attribuita al proprietario delle stesse in luogo del prezzo del bene, la facoltà di edificare su aree diverse di proprietà comunale o di terzi già destinate all'edificazione dagli strumenti urbanistici, concordate tra lo stesso Comune e i soggetti interessati.