



€ 130,00 I.V.A. INCLUSA

R. FERRARA - G.F. FERRARI

Commentario breve alle leggi in materia di Urbanistica ed Edilizia

BREVIARIA IURIS

fondati da GIORGIO CIAN e ALBERTO TRABUCCHI

e continuati da GIORGIO CIAN e MARCO CIAN

- 1 – G. CIAN - A. TRABUCCHI - *Commentario breve al codice civile*¹³ a cura di Giorgio Cian
– *Commentario breve al codice civile - Complemento giurisprudenziale. Edizione per prove concorsuali ed esami 2019*
- 2 – A. MAFFEI ALBERTI - *Commentario breve alla legge fallimentare*⁶
- 3 – F. CARPI - M. TARUFFO - *Commentario breve al codice di procedura civile*⁹
– *Commentario breve al codice di procedura civile - Complemento giurisprudenziale*¹⁰ (con CD)
– *Commentario breve al codice di procedura civile - Complemento giurisprudenziale. Edizione per prove concorsuali ed esami 2019*
- 4 – G. FORTI - S. SEMINARA - *Commentario breve al codice penale*⁶
– *Commentario breve al codice penale - Complemento giurisprudenziale*¹² (con CD)
– *Commentario breve al codice penale - Complemento giurisprudenziale. Edizione per prove concorsuali ed esami 2019*
- 5 – L.C. UBERTAZZI - *Commentario breve alle leggi su proprietà intellettuale e concorrenza*⁷
- 6 – G. CONSO - G. ILLUMINATI - *Commentario breve al codice di procedura penale*²
– G. ILLUMINATI - L. GIULIANI - *Commentario breve al codice di procedura penale - Complemento giurisprudenziale. Edizione per prove concorsuali ed esami 2019*
- 7 – S. BARTOLE - R. BIN - *Commentario breve alla Costituzione*²
- 8 – L. SALAMONE - P. SPADA - *Commentario breve al diritto delle cambiali, degli assegni e di altri strumenti di credito e mezzi di pagamento*⁵
- 9 – G. CONSO - V. GREVI - *Prolegomeni a un commentario breve al nuovo codice di procedura penale (opera esaurita)*
- 10 – A. ROMANO - R. VILLATA - *Commentario breve alle leggi sulla giustizia amministrativa*³
- 11 – G. ALPA - P. ZATTI - *Commentario breve al codice civile. Leggi complementari (3 tomi) Tomo I*⁴ Tomo II⁴ Tomo III⁴
- 12 – R. DE LUCA TAMAJO - O. MAZZOTTA - *Commentario breve alle leggi sul lavoro*⁶
- 13 – F. POCAR - *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*²
- 14 – F.C. PALAZZO - C.E. PALIERO - *Commentario breve alle leggi penali complementari*²
- 15 – C. CONSOLO - C. GLENDI - *Commentario breve alle leggi del processo tributario*⁴
- 16 – R. CAVALLO PERIN - A. ROMANO - *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*
- 17 – L. COSTATO - F. PELLIZZER - *Commentario breve al codice dell'ambiente*²
- 18 – A. MAFFEI ALBERTI - *Commentario breve al diritto delle società*⁴
- 19 – A. ZACCARIA - *Commentario breve al diritto della famiglia*³
- 20 – A. CARULLO - G. IUDICA - *Commentario breve alla legislazione sugli appalti pubblici e privati*³
- 21 – G. VOLPE PUTZOLU - *Commentario breve al diritto delle assicurazioni*²
- 22 – G. DE CRISTOFARO - A. ZACCARIA - *Commentario breve al diritto dei consumatori*²
- 23 – G. FALSITTA - A. FANTOZZI - G. MARONGIU - F. MOSCHETTI - *Commentario breve alle leggi tributarie: Tomo I Diritto costituzionale tributario e Statuto del contribuente*, a cura di G. Falsitta; *Tomo II Accertamento e sanzioni*, a cura di F. Moschetti; *Tomo III Testo unico delle imposte sui redditi e leggi complementari*, a cura di A. Fantozzi; *Tomo IV Imposta sul valore aggiunto e imposte sui trasferimenti*, a cura di G. Marongiu
- 24 – M.V. BENEDETTELLI - C. CONSOLO - L.G. RADICATI DI BROZOLO - *Commentario breve al diritto dell'arbitrato nazionale ed internazionale*²
- 25 – G. CIAN - *Codice civile e leggi collegate. Commento giurisprudenziale sistematico*²
- 26 – R. FERRARA - G.F. FERRARI - *Commentario breve alle leggi in materia di urbanistica ed edilizia*³
- 27 – S. BARTOLE - P. DE SENA - V. ZAGREBELSKY - *Commentario breve alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali*
- 28 – G. FORTI - P. PATRONO - G. ZUCCALÀ - *Codice penale e leggi collegate. Commento giurisprudenziale sistematico*
- 29 – A. ZACCARIA - *Commentario breve alla disciplina delle locazioni immobiliari*
- 30 – G. SPANGHER - A. MARANDOLA - *Commentario breve al Codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*
- 31 – R. COSTI - F. VELLA - *Commentario breve al Testo Unico Bancario*

ROSARIO FERRARA
Ordinario dell'Univ. di Torino

GIUSEPPE FRANCO FERRARI
Ordinario dell'Univ. L. Bocconi di Milano

COMMENTARIO BREVE ALLE LEGGI IN MATERIA DI URBANISTICA ED EDILIZIA

con il coordinamento di

PAOLA LOMBARDI

EDMONDO MOSTACCI

e la collaborazione di

ROBERTA AGNOLETTO
PAOLA AMISANO
SANDRO AMOROSINO
GIOVANNI BALOCCO
ELISA BERTOLINI
ROBERTO CALVO
LUIGI CEFFALO
ANTONIO CHIERICHETTI
SALVATORE CIMINI
GIOVANNI COFRANCESCO
GABRIELLA CREPALDI
ALESSANDRO CROSETTI
EDOARDO FERRERO
SERGIO FOÀ
MATTEO MARIA
FRANCISSETTI BROLIN
EMILIANO FREDIANI
ANDREA GANDINO
MARIA PIA GENESIN
ARMANDO GIUFFRIDA

FRANCESCO GORGERINO
SILVIA GRASSI
PAOLA LOMBARDI
ROBERTA LOMBARDI
VALERIO LUBELLO
PIERLUIGI MANTINI
GABRIELE MARINO
ANTEO MASSONE
MAURO MAZZA
ALBERTA MILONE
PETRA MARTINA MINETTI
VIVIANA MOLASCHI
RICCARDO MONTANARO
EDMONDO MOSTACCI
ALESSANDRO PAIRE
NAUSICA PALAZZO
VERA PARISIO
PIETRO PICIOCCHI
NICOLA PISCIAVINO

ANNA PORPORATO
FRANCESCO CIRO RAMPULLA
GIANCARLO RANDO
GIUSEPPE CARLO RICCIARDI
FRANCESCA MARIA ROGNONI
MARIO ROTONDI
GIANLUCA RUGGIERO
LEONARDO SALVEMINI
ANTONELLA SAU
GABRIELLA SCALITI
MARIA LUISA SCHIAVANO
GIROLAMO SCIULLO
MATTEO SOLLINI
ANTONELLO TARZIA
LUIGI TESTA
ALESSANDRO VENTURI
CRISTINA VIDETTA
CLAUDIO VIVANI
DAVIDE ZECCA

3^a edizione

 Wolters Kluwer

CEDAM

2019

Copyright 2019 Wolters Kluwer Italia S.r.l.
Via dei Missaglia n. 97, Edificio B3, 20142 Milano

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

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633. Le riproduzioni diverse da quelle sopra indicate (per uso non personale - cioè, a titolo esemplificativo, commerciale, economico o professionale - e/o oltre il limite del 15%) potranno avvenire solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da EDISER Srl, società di servizi dell'Associazione Italiana Editori, attraverso il marchio CLEARedi Centro Licenze e Autorizzazioni Riproduzioni Editoriali. Informazioni: www.clearedi.org.

L'elaborazione dei testi, anche se curata con scrupolosa attenzione, non può comportare specifiche responsabilità per eventuali involontari errori o inesattezze.

Composizione: Sinergie Grafiche srl - Corsico (MI)
Stampato da L.E.G.O. S.p.A.
Viale dell'Industria, 2 - 36100 - Vicenza

Artt. 13-30	[L. Tronconi]*, A. Venturi
Artt. 31-36	M. Rotondi
Artt. 37-40	[O. Pollicino]*, D. Zecca

V - Testo unico in materia edilizia

Artt. 1-3 <i>bis</i>	A. Tarzia
Artt. 4-5	P. Amisano
Artt. 6-9	M. Rotondi
Art. 9 <i>bis</i>	E. Mostacci
Artt. 10-15	A. Chierichetti
Artt. 16-21	L. Salvemini
Artt. 22-23	V. Lubello
Art. 23 <i>bis</i>	[V. Lubello]* E. Mostacci
Art. 23 <i>ter</i>	E. Mostacci
Artt. 24-26	M. Mazza
Artt. 27-28 <i>bis</i>	G. Rando
Artt. 29-30	L. Testa
Artt. 31-39	M. Mazza
Artt. 40-43	E. Bertolini
Art. 44	M. Mazza
Artt. 45-48	E. Bertolini
Artt. 49-51	P. Piciocchi
Artt. 52-63	E. Mostacci
Artt. 64-76	V. Lubello
Artt. 77-82	D. Zecca
Artt. 83-94 <i>bis</i>	M. Mazza
Artt. 95-96	L. Ceffalo
Artt. 97-99	G. Marino
Artt. 100-103	N. Pisciovino
Artt. 104-106	N. Palazzo
Artt. 122-135 <i>bis</i>	M. Mazza

VI - Testo unico in materia di espropriazione per pubblica utilità

Artt. 1-7	R. Montanaro
Artt. 8-19	M.P. Genesin
Artt. 20-31	A. Gandino
Artt. 32-42	A. Porporato
Artt. 42 <i>bis</i> -44	C. Vivani

* Autori del commento nell'edizione precedente.

Artt. 45-48	A. Gandino
Artt. 49-50	A. Porporato
Art. 51	C. Vivani
Art. 52	C. Videtta
Artt. 52 <i>bis</i> -52 <i>nonies</i>	C. Vivani
Artt. 53-59	R. Montanaro

VII - Codice dei contratti pubblici

Art. 21	E. Mostacci
Art. 22	G. Sciullo
Artt. 23-24	S. Amorosino
Art. 25	A. Sau
Art. 26-27	S. Amorosino
Artt. 200-202	G.F. Ferrari
Art. 203	G. Balocco, F.M. Rognoni, P.M. Minetti
Artt. 212-215	E. Mostacci

VIII - Norme in materia ambientale

Artt. 11-18	M.L. Schiavano, F. Gorgerino
Artt. 19-21	R. Ferrara
Artt. 22-24 <i>bis</i>	V. Molaschi
Art. 25	V. Molaschi, A. Milone
Artt. 26-29	A. Milone
Artt. 29 <i>bis</i> -29 <i>quattuordecies</i>	E. Frediani
Artt. 30-32 <i>bis</i>	S. Cimini

IX - Codice dei beni culturali e del paesaggio

Artt. 2, 10, 20-29, 31-32	A. Giuffrida
Art. 30	P. Lombardi
Artt. 45-47	A. Crosetti
Artt. 95-100	C. Videtta
Artt. 131-135	S. Foà
Artt. 136-140	G. Crepaldi
Artt. 141, 141 <i>bis</i> e 142	S. Grassi
Artt. 143-145	P. Lombardi
Artt. 146	V. Parisio (parr. I-VII) e M. Sollini (par. VIII)
Artt. 147-149	R. Lombardi
Artt. 150-152	A. Paire

Artt. 153-154	A. Massone
Art. 160	A. Giuffrida
Art. 167	A. Paire
Art. 168	A. Massone
Art. 169	G. Ruggiero
Art. 172	A. Crosetti
Art. 181	G. Ruggiero

X - Interventi in aree e zone tutelate

A) Interventi in aree naturali protette	R. Agnoletto
B) Interventi in zone soggette a vincolo idrogeologico	A. Crosetti
C) Interventi in zone di rispetto «particolari»	A. Massone

SEGRETERIA DI REDAZIONE, COORDINAMENTO E INDICE ANALITICO-ALFABETICO

Paola Lombardi - Edmondo Mostacci

ritto reale e dell'attività di coltivatore del fondo, dovendo, di conseguenza, tale somma essere calcolata accrescendo l'ammontare della perdita del cespite di base con l'indennità aggiuntiva del coltivatore, a ristoro della perdita complessiva, in un unico e non frazionabile giudizio di stima (Cass. 17/19931). Conformemente è stato osservato che proprio in ragione della natura aggiuntiva di tale indennità dovuta all'affittuario coltivatore diretto del fondo espropriato ed autonoma rispetto all'indennità di espropriazione, natura ribadita dall'art. 37, co. 9, t.u.espr., la stessa non va detratta da quella di espropriazione, non potendo escludersi, anche in base alla giurisprudenza della CEDU, che, in presenza della necessità di tener conto della particolare posizione del coltivatore espropriato, l'espropriante possa andare incontro ad esborsi –

preventivamente valutabili – complessivamente superiori al valore di mercato del bene abitato, senza che ciò costituisca violazione del limite previsto dall'art. 42 Cost. (Cass. 16/11464, in *Foro it.* 16, 10, I, 3166 con nota di BARILÀ). Nel caso di indennità dovuta al proprietario coltivatore diretto, qualora lo strumento urbanistico abbia attribuito vocazione edificatoria al suolo su cui è esercitata un'impresa agricola, la relativa liquidazione deve essere rapportata esclusivamente al valore venale del bene espropriato; di conseguenza, ferma l'indennità aggiuntiva in favore del proprietario coltivatore diretto di cui all'art. 37, co. 9, t.u.espr., si deve escludere il ristoro per la perdita subita a causa della cessazione o riduzione dell'attività d'impresa, perdita che non è in sé mai oggetto del provvedimento ablatorio (Cass. 18/19753).

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'art. 37 ovvero tenendo conto della sola parte della costruzione realizzata legittimamente. (L)

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. (L)

SOMMARIO: I. Determinazione dell'indennità nel caso di esproprio di un'area legittimamente edificata. - II. Esclusione dall'indennizzo delle costruzioni abusive. - III. Accertamento della sanabilità della costruzione nel caso in cui sia pendente una procedura finalizzata alla sanatoria. - IV. Criterio indennitario nel caso di pertinenze.

I. Determinazione dell'indennità nel caso di esproprio di un'area legittimamente edificata. ■ La norma al co. 1 stabilisce che i fabbricati e i manufatti di ogni genere devono essere indennizzati in relazione al loro **valore commerciale effettivo**, senza alcun criterio correttivo.

II. Esclusione dall'indennizzo delle costruzioni abusive. ■ La disposizione in commento, al pari della disposizione contenuta nell'art. 37, co. 3, t.u.espr., afferma il principio secondo il quale è necessario escludere dall'indennizzo le costruzioni realizzate abusivamente. ■ La regola della non indennizzabilità delle costruzioni abusive è ribadita in giurisprudenza. In tal senso è stato affermato che in tema di espropriazione per pubblica utilità, gli immobili costruiti abusivamente non sono

suscettibili di indennizzo, **a meno che alla data dell'evento ablativo non risulti già rilasciata la concessione in sanatoria**, per cui non si applicherebbe nella liquidazione il criterio del valore venale complessivo dell'edificio e del suolo su cui il medesimo insiste, ma si valerebbe la sola area, sì da evitare che l'abusività degli insediamenti possa concorrere anche indirettamente ad accrescere il valore del fondo (Cass. 08/11076; Cass. 07/26260; Cass. 06/12142), dando così concreta applicazione al principio generale secondo cui il proprietario non può trarre alcun beneficio dalla sua attività illecita (TAR Calabria 15/310, in *Riv. giur. ed.* 15, 3, I, 465). Inoltre, è stato precisato che la disposizione dell'art. 38 t.u.espr. deve trovare applicazione anche in caso di acquisizione ex art. 42 bis t.u.espr. (TAR Calabria

15/310, cit.). Recentemente è stato osservato che ove debba essere espropriata un'area su cui insista una costruzione abusiva, ed alla stregua dell'art. 38, co. 2 *bis*, t.u.espr., il diritto all'indennità non è escluso dall'originaria abusività dell'edificazione, ove l'immobile, alla data dell'esproprio, sia stato fatto oggetto di una domanda di sanatoria non ancora scrutinata dalla p.a., dovendo, in tal caso, la p.a. effettuare una valutazione prognostica circa la sua condonabilità e nel caso poi di esito positivo tener conto di esso nella quantificazione dell'indennità (Cass. 16/18694). ■ Inoltre, è stato ribadito che con riguardo all'espropriazione di area su cui insista una costruzione abusiva, l'indennità è commisurabile al valore della sola area ove per la costruzione non risulti rilasciata (anche se richiesta) la concessione in sanatoria, pur se riguardo alla costruzione non risulti disposta o eseguita la demolizione (Cass. 06/2612). ■ È stato richiamato il principio generale fissato dalla l. 71/865 in ordine alla lotta all'abusivismo, evidenziando che, ai fini della determinazione dell'indennità per l'espropriazione di terreno edificato, vigendo il principio generale, desumibile dall'art. 16, co. 9, l. 71/865, collegato all'art. 15, l. 77/10 e consistente nell'elisione di qualsiasi effetto dell'abusivismo, deve venir meno, in presenza di un fabbricato abusivo, il criterio della liquidazione unitaria dell'immobile in base al valore venale complessivo dell'edificio e del suolo su cui il primo insista, dovendosi valutare la sola area nuda, con applicazione dell'art. 5 *bis*, l. 92/359 (Cass. 06/25523).

III. Accertamento della sanabilità della costruzione nel caso in cui sia pendente una procedura finalizzata alla sanatoria. ■ Con riguardo alla disposizione del co. 2 *bis* dell'art. 38, a mente della quale, nel caso in cui sia pendente una procedura finalizzata alla sanatoria della costruzione, **l'autorità espropriante, sentito il Comune, deve accertare la sanabilità della costruzione ai soli fini della corresponsione delle indennità**, è possibile svolgere

tre considerazioni. In primo luogo, si ritiene che, nonostante il silenzio della legge, la competenza principale attribuita al Comune in materia di sanatoria di opere abusivamente realizzate, dovrebbe far sì che il parere reso dallo stesso assuma i connotati di un parere vincolante. In secondo luogo, si ritiene che nel caso di inerzia del Comune dovrebbe trovare applicazione la regola dell'art. 16, co. 2, l. 90/241, ai sensi della quale sarebbe facoltà dell'Amministrazione che abbia chiesto il parere procedere indipendentemente dall'acquisizione del parere stesso. In terzo luogo, infine, con riferimento alla dibattuta questione se, una volta intervenuta l'espropriazione, la procedura di condono debba comunque essere conclusa, si ritiene che, pur non potendo la sanatoria produrre i suoi effetti principali in ragione del fatto che la costruzione è divenuta ormai di pertinenza pubblica, la procedura di condono debba, comunque, essere portata a termine, data la necessità di applicare le sanzioni penali ed amministrative (*Caringella - De Marzo - De Nictolis - Maruotti*, 721).

IV. Criterio indennitario nel caso di pertinenze. ■ La Corte di Cassazione ha affrontato la questione relativa al criterio indennitario da adottare nel caso di pertinenze. In tema di calcolo dell'indennità di espropriazione, ad avviso della Corte di Cassazione non si può riconoscere la natura di area edificata – cui si deve applicare il parametro del valore di mercato secondo l'art. 38 t.u.espr. e l'art. 8, co. 5, l. prov. di Bolzano 91/10 – all'area asfaltata adibita a deposito di materiali e parcheggio a servizio di aree limitrofe occupate da impianti industriali, in quanto le pertinenze mantengono la propria **individualità fisica e giuridica** e sono separatamente indennizzabili, come aree edificabili, se possiedono autonome possibilità di sfruttamento edificatorio, o come aree agricole, se interessate da vincolo di inedificabilità, restando di conseguenza esclusa l'adozione di un criterio indennitario unico, fondato sulla natura e sul valore della cosa principale (Cass. 07/24703).

39 (L-R) Indennità dovuta in caso di incidenza di previsioni urbanistiche su particolari aree comprese in zone edificabili. *1. In attesa di una organica sistemazione della materia, nel caso di reiterazione di un vincolo preordinato all'esproprio o di un vincolo sostanzialmente espropriativo è dovuta al proprietario una indennità, commisurata all'entità del danno effettivamente prodotto.* (L)

2. Qualora non sia prevista la corresponsione dell'indennità negli atti che determinano gli effetti di cui al comma 1, l'autorità che ha disposto la reiterazione del vincolo è tenuta a liquidare l'indennità, entro il termine di due mesi dalla data in cui abbia ricevuto

la documentata domanda di pagamento ed a corrisponderla entro i successivi trenta giorni, decorsi i quali sono dovuti anche gli interessi legali. (R)

3. Con atto di citazione innanzi alla corte d'appello nel cui distretto si trova l'area, il proprietario può impugnare la stima effettuata dall'autorità. L'opposizione va proposta, a pena di decadenza, entro il termine di trenta giorni, decorrente dalla notifica dell'atto di stima. (L)

4. Decorso il termine di due mesi, previsto dal comma 2, il proprietario può chiedere alla corte d'appello di determinare l'indennità. (L)

5. Dell'indennità liquidata ai sensi dei commi precedenti non si tiene conto se l'area è successivamente espropriata. (L)

SOMMARIO: I. I concetti di potere conformativo e di potere ablatorio. - II. La sentenza 99/179 della Corte costituzionale e i vincoli preordinati all'espropriazione o comportanti l'inedificabilità. - III. Vincoli non indennizzabili aventi natura conformativa: l'interpretazione della giurisprudenza. - IV. Vincoli generali incidenti su intere categorie di beni. - V. Vincoli derivanti da limitazioni non aventi natura ablatoria stabiliti nella pianificazione urbanistica. - VI. Vincoli derivanti da destinazioni realizzabili anche mediante l'iniziativa privata in regime di economia di mercato. - VII. Legittimazione attiva e passiva nell'ambito del procedimento di reiterazione del vincolo espropriativo. - VIII. Reiterazione del vincolo preordinato all'espropriazione. Casistica. - IX. Corresponsione dell'indennità subordinata alla derivazione di un danno per effetto della reiterazione del vincolo di natura espropriativa. - X. Mancata previsione dell'indennità nel provvedimento che dispone la reiterazione del vincolo espropriativo. - XI. Tutela giurisdizionale in materia di reiterazione del vincolo espropriativo.

I. I concetti di potere conformativo e di potere ablatorio. ■ La norma in commento rende necessario definire i concetti di potere conformativo e di potere ablatorio. Sono da considerare manifestazione del potere conformativo i vincoli che conformano sotto il profilo giuridico il diritto di proprietà, che, cioè, lo iscrivono ad uno **statuto speciale** e ne circoscrivono le facoltà. I vincoli conformativi non sono indennizzabili. Tali vincoli, che si traducono di fatto in limitazioni legali della proprietà dirette a soddisfare un interesse pubblico, possono essere previsti dalla legge per il tramite di una previsione generale ed astratta che incide su di una categoria di beni, oppure essere individuati da provvedimenti amministrativi, espressione di discrezionalità tecnica, sulla base di criteri prefissati dalla legge. Le limitazioni che derivano dall'esercizio del **potere ablatorio**, a differenza di quelle che conseguono all'esercizio del potere conformativo, non incidono sulla configurazione del diritto di proprietà in quanto non attengono ad un modo di essere della stessa, ma svuotano il diritto di proprietà delle sue facoltà essenziali. A motivo, quindi, della soppressione del diritto dominicale, **i vincoli di natura ablatoria debbono essere indennizzati** (Caringella - De Marzo - De Nictolis - Maruotti, 730-731; LEO-NE, *Indennità di espropriazione: tutto risolto? Ovvero sulla (in)esistenza dei vincoli espropriativi e conformativi*, in Riv. giur. ed. 08,

196 ss.).

II. La sentenza 99/179 della Corte costituzionale e i vincoli preordinati all'espropriazione o comportanti l'inedificabilità. ■ Si ritiene necessario rammentare quanto affermato dalla Corte costituzionale nella pronuncia 99/179, considerata l'antecedente storico della disposizione dell'art. 39 t.u.espr. La Consulta ha riconosciuto la **illegittimità** costituzionale – per contrasto con l'art. 42 Cost. – del combinato disposto degli **artt. 7, n. 2, 3 e 4 e 40, l. 42/1150 e dell'art. 2, l. 68/1187, nella parte in cui consentivano all'amministrazione di reiterare i vincoli urbanistici scaduti**, preordinati all'espropriazione o che comportassero l'inedificabilità, **senza la previsione di un indennizzo (Corte cost. 99/179)**. La Corte cost. ha evidenziato la necessità che il legislatore precisasse le modalità di attuazione del principio dell'indennizzabilità dei vincoli a contenuto espropriativo, sottolineando, in particolare, che non tutti i vincoli urbanistici sono soggetti a decadenza, e conseguentemente alla possibilità di indennizzo allorché reiterati, ma soltanto quelli aventi carattere particolare, per i quali la mancata fruibilità del bene protratta nel tempo e non indennizzata determina violazione del co. 3 dell'art. 42 Cost. Inoltre, la Consulta ha precisato che la reiterazione in via amministrativa di vincoli decaduti (preordinati all'espropriazione o con carattere sostanzialmente espropriativo), ovvero la proroga

in via legislativa o la particolare durata dei vincoli stessi prevista in alcune regioni a statuto speciale, non devono essere considerati fenomeni di per sé inammissibili dal punto di vista costituzionale; tuttavia assumerebbero certamente carattere patologico quando vi fosse una indefinita reiterazione o una proroga "sine die" o all'infinito (attraverso la reiterazione di proroghe a tempo determinato che si ripetono aggiungendosi le une alle altre), o quando il limite temporale fosse indeterminato, cioè non fosse certo, preciso e sicuro e, quindi, anche non contenuto in termini di ragionevolezza (Corte cost. 99/179).

III. Vincoli non indennizzabili aventi natura conformativa: l'interpretazione della giurisprudenza.

■ La Corte costituzionale con la sentenza 99/179 ha chiarito quali tipi di vincoli debbono restare al di fuori dell'ambito di indennizzabilità e possono essere qualificati come vincoli conformativi, consentendo, di conseguenza, di comprendere, per esclusione, quali vincoli possano essere considerati espropriativi. Ad avviso della Consulta, non possono essere indennizzati: i **vincoli incidenti** con carattere di generalità su intere categorie di beni, compresi i vincoli ambientali-paesistici; i vincoli derivanti da limiti non ablatori previsti dalla pianificazione urbanistica; i vincoli derivanti da destinazioni realizzabili anche mediante l'iniziativa privata in regime di economia di mercato; i vincoli che non superano sotto il profilo quantitativo il limite della normale tollerabilità; i vincoli che non eccedono la durata ritenuta ragionevolmente sopportabile (Corte cost. 99/179).

IV. Vincoli generali incidenti su intere categorie di beni.

■ Rientrerebbero nel novero dei vincoli che con carattere di generalità incidono su intere categorie di beni: i vincoli urbanistici di tipo conformativo, quelli paesistici, i vincoli posti a tutela di beni storico-artistici ed archeologici, quelli posti a tutela dei parchi e delle riserve naturali e quelli posti a difesa del suolo. Inoltre, sono stati considerati conformativi anche i vincoli consistenti in limitazioni legali della proprietà poste a tutela della sicurezza, dell'igiene e del decoro ed i vincoli che traggono origine dalla ubicazione del bene rispetto a corsi d'acqua, ad opere pubbliche, a strade, autostrade, strade ferrate, aeroporti ed aree cimiteriali (Corte cost. 99/179).

V. Vincoli derivanti da limitazioni non aventi natura ablatoria stabiliti nella pianificazione urbanistica.

■ Sarebbero da considerare vincoli derivanti da limitazioni non aventi natura ablatoria, stabiliti nella pianificazione

urbanistica, i vincoli di natura conformativa consistenti nelle destinazioni previste nel piano regolatore generale e riguardanti la zonizzazione e diretti a governare l'utilizzazione del territorio secondo la suddivisione in ampie zone funzionali (*Caringella - De Marzo - De Nictolis - Maruotti*, 736), oltre ai limiti non ablatori posti dagli strumenti urbanistici che si traducono in limiti di altezza, di cubatura o di superficie coperta, in distanze tra edifici, in zone di rispetto in relazione alla presenza di opere pubbliche ed in indici generali di fabbricabilità previsti per zone omogenee (Corte cost. 68/55). In giurisprudenza, recentemente, sono stati precisati i tratti del carattere conformativo (e non ablatorio) del piano regolatore o di una sua variante, evidenziando che il carattere conformativo del piano regolatore o di una sua variante non dipende dalla sua collocazione in una specifica categoria di strumenti urbanistici, ovvero dalla presenza di piani particolareggiati o attuativi, ma discende soltanto dai requisiti oggettivi, di natura e struttura, che presentano i vincoli in esso contenuti. Posta tale precisazione ne consegue che il carattere conformativo ricorre tutte le volte in cui gli stessi vincoli siano diretti a realizzare una (nuova) zonizzazione dell'intero territorio comunale o di parte di esso, così 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 con un'opera pubblica (Cass. 17/23572; conforme: Cass. 16/10325).

VI. Vincoli derivanti da destinazioni realizzabili anche mediante l'iniziativa privata in regime di economia di mercato.

■ Per quanto attiene ai vincoli derivanti da destinazioni realizzabili anche mediante l'iniziativa privata in regime di economia di mercato, la definizione di tali vincoli è offerta dalla Consulta nella sentenza 99/179. In tale pronuncia la Corte costituzionale ha precisato che i vincoli di destinazione imposti dal piano regolatore per attrezzature e servizi realizzabili anche ad iniziativa privata o promiscua, in regime di economia di mercato, anche se accompagnati da strumenti di convenzionamento (ad es. parcheggi, impianti sportivi, mercati e strutture commerciali, edifici sanitari, zone artigianali, industriali o residenziali), sfuggono allo schema ablatorio, con le connesse garanzie costituzionali in termini di alternatività fra indennizzo e durata predefinita (Corte cost. 99/179).

VII. Legittimazione attiva e passiva nell'am-

bilito del procedimento di reiterazione del vincolo espropriativo. ■ Il soggetto **legittimato attivo** nell'ambito del procedimento di reiterazione del vincolo espropriativo, al quale spetta, ex art. 39, co. 1, t.u.espr., un'indennità commisurata al **danno patito**, può essere solo il **proprietario di un'area edificabile di diritto**, escludendosi rilevanza alcuna all'edificabilità di fatto. Per quanto riguarda il soggetto **legittimato passivo** tenuto a corrispondere l'indennità a titolo di **ristoro del danno** derivante dalla reiterazione del vincolo, si pone la questione se debba essere solo il **Comune** ovvero anche la Regione. A tal proposito, si ritiene di dover escludere la responsabilità della Regione, dal momento che il soggetto che rileva ai fini indennitari è quello che assume l'iniziativa di confermare il vincolo per soddisfare specifiche esigenze urbanistiche, cioè il Comune e non la Regione che approva la variante dando luogo ad un atto complesso (*Caringella - De Marzo - De Nictolis - Maruotti*, 749).

VIII. Reiterazione del vincolo preordinato all'espropriazione. Casistica. ■

Ad avviso del Consiglio di Stato non ricorrerebbe alcuna violazione dei principi costituzionali qualora, in sede di pianificazione urbanistica generale, l'Amministrazione comunale, ritenendo persistenti le esigenze e le ragioni d'interesse pubblico che sorreggono la reiterazione dei vincoli preordinati all'espropriazione, imponesse limiti al diritto di proprietà in vista della realizzazione di superiori interessi pubblici (CdS 13/3603 conferma TAR Toscana FI, sez. I, 11/2 1919). ■ La decadenza del vincolo non esclude che l'Amministrazione, mediante il ricorso al procedimento per l'adozione delle varianti agli strumenti urbanistici, possa reiterare i vincoli preordinati all'espropriazione, fornendo **congrua motivazione** in ordine alla persistenza delle ragioni di interesse pubblico che sorreggono la **reiterazione**, così da escludere un contenuto vessatorio o comunque ingiusto dei relativi atti; in particolare, quanto all'adeguatezza della motivazione, se in linea di principio può ritenersi giustificato il richiamo alle originarie valutazioni quando vi è una prima reiterazione, invece, ove il rinnovato vincolo sia a sua volta decaduto, è necessario che la motivazione dimostri che l'Autorità amministrativa ha provveduto ad una **ponderata valutazione degli interessi coinvolti**, esponendo le ragioni (riguardanti il rispetto degli standard, le esigenze della spesa, specifici accadimenti riguardanti le precedenti fasi procedurali) che inducano ad escludere profili di eccesso di potere e ad ammettere l'attuale sussistenza dell'interesse pubblico (CdS 13/

4616 conferma TAR Puglia LE, sez. I, 12/377). ■ Sulla richiesta del proprietario finito in modo di reiterazione del vincolo espropriativo su area confinante con la propria non sussiste alcun obbligo per l'Amministrazione di rispondere, sia perché in materia urbanistica all'ente locale è riservata un'ampissima discrezionalità tecnico-amministrativa nelle scelte urbanistiche, che non possono quindi essere condizionate dalle mere aspirazioni dei privati ad una determinata opzione, sia perché, come ripetutamente affermato anche dal giudice delle leggi, l'invocata reiterazione rimane un evento anomalo per la cui determinazione sono necessarie una **prudente ponderazione degli interessi coinvolti ed una congrua motivazione** (TAR Puglia LE, sez. III, 14/1351).

IX. Corresponsione dell'indennità subordinata alla derivazione di un danno per effetto della reiterazione del vincolo di natura espropriativa. ■ La Corte costituzionale ha precisato che l'indennizzo per il protrarsi del vincolo è un ristoro che non deve necessariamente essere integrale o equivalente al sacrificio e neppure simbolico e che è dovuto per una serie di pregiudizi che si possono verificare a danno del titolare del bene immobile colpito. Tale ristoro deve essere **commisurato o al mancato uso normale del bene, o alla riduzione di utilizzazione, ovvero alla diminuzione del prezzo di mercato rispetto alla situazione giuridica antecedente alla pianificazione** che ha imposto il vincolo (Corte cost. 99/179). A tal proposito, è stato rilevato che si tratta di una **indennizzabilità eventuale** in quanto subordinata alla derivazione di un danno per effetto della reiterazione del vincolo espropriativo. Infatti, diversamente da quello che accade in caso di occupazione d'urgenza e di espropriazione in senso stretto, nel caso di reiterazione del vincolo di natura espropriativa il proprietario continua ad utilizzare la propria area potendo anche ricavare da tale utilizzo, agricolo o comunque non edificatorio, una utilità pari o superiore a quella che in teoria potrebbe ricavare dall'utilizzo edificatorio dell'area. Da qui, inoltre, la necessità che il proprietario dimostri che vi sono state **concrete possibilità di utilizzazione economica del bene, venute meno** a motivo dell'apposizione del vincolo successivamente reiterato, oppure che il medesimo dimostri il minor guadagno percepito nell'utilizzazione del bene a seguito dell'apposizione del vincolo di inedificabilità (*Caringella - De Marzo - De Nictolis - Maruotti*, 750-751). Ad avviso del Consiglio di Stato, l'art. 39 t.u.espr., che avrebbe natura

ricognitiva del preesistente quadro normativo, evidenzerebbe che l'ordinamento non impone l'indicazione di un indennizzo nel caso di reiterazione del vincolo preordinato all'esproprio (e, dunque, la relativa copertura finanziaria), essendo la sua spettanza o meno del tutto eventuale e da accertare (solo quando il vincolo sia stato effettivamente reiterato) sulla base dell'istanza dell'interessato, che può attivare un procedimento nel corso del quale ha l'onere di dare prova del pregiudizio concretamente ricevuto dagli atti amministrativi (CdS, sez. IV, 09/6936). In dottrina è stato chiarito in quale misura vada risarcito il pregiudizio patito in ragione della reiterazione del vincolo espropriativo. In tal senso, posto che nell'ipotesi di cui si tratta non viene risarcita la perdita *tout court* del bene, l'indennizzo deve essere stabilito tenendo conto del tempo previsto o prevedibile di **durata del vincolo** e del danno causato, applicando gli stessi parametri relativi all'indennizzo che trovano attuazione, a seconda del tipo di aree, nell'espropriazione in senso stretto (*Caringella - De Marzo - De Nictolis - Maruotti*, 752).

X. Mancata previsione dell'indennità nel provvedimento che dispone la reiterazione del vincolo espropriativo. ■ Il giudice amministrativo ha affrontato la questione della legittimità del provvedimento che dispone la reiterazione del vincolo espropriativo quando questo non contenga la previsione dell'indennizzo. In tal senso, si è affermato che la mancata previsione dell'indennizzo **non costituirebbe causa di illegittimità della previsione urbanistica**, ma consentirebbe unicamente al g.a. di emettere una pronuncia che accerti la natura espropriativa del vincolo e il diritto del proprietario all'indennizzo, tenuto conto che la concreta quantificazione economica è invece rimessa al g.o. ai sensi dell'art. 39, co. 4 e dell'art. 53, co. 3, t.u.espr. (TAR Lombardia BS 10/3238). Ai sensi dell'art. 39, co. 1, t.u.espr., il principio della spettanza di un indennizzo al proprietario nel caso di reiterazione o di tempestiva proroga del vincolo preordinato all'esproprio non rilevarebbe per la verifica della legittimità dei provvedimenti che hanno disposto l'approvazione dello strumento urbanistico con la conseguente reiterazione o proroga del vincolo, atteso che i profili attinenti alla spettanza o meno dell'indennizzo e al suo pagamento non attengono alla legittimità del procedimento, ma riguardano **questioni di carattere patrimoniale**, che presuppongono la conclusione del procedimento di pianificazione e sono devolute alla cognizione della **giurisdizione ordinaria** (CdS, sez. IV, 10/

2627; CdS, sez. IV, 09/2234). ■ Il Consiglio di Stato in Adunanza Plenaria ha sottolineato che il principio, introdotto dalla sentenza 99/179 della Corte costituzionale, della spettanza di un indennizzo al proprietario nei cui confronti sia stato reiterato un vincolo preordinato all'espropriazione, deve considerarsi irrilevante ai fini della legittimità del provvedimento che ha disposto la reiterazione: ciò in quanto la normativa contabile pubblica non consente all'Amministrazione di impegnare somme di denaro di cui non siano certi e determinati *l'an* ed il *quantum*; nel vigente quadro normativo, dunque, continua a sussistere il principio per il quale **gli atti del procedimento di adozione e di approvazione di uno strumento urbanistico** contenente un vincolo preordinato all'esproprio **non devono prevedere la spettanza di un indennizzo**, fermo restando il diritto del proprietario, che abbia dimostrato di aver sofferto un pregiudizio, di ottenere dall'Autorità urbanistica (art. 39, co. 2, d.P.R. 01/327), ovvero, in caso di insoddisfazione, dal giudice civile, l'indennità commisurata all'entità del danno che la reiterazione del vincolo ha effettivamente comportato (TAR Veneto VE 08/65; CdS, A. pl., 07/7). Negli stessi termini in alcune pronunce precedenti l'A. pl. 07/7, il giudice amministrativo in primo grado, nel precisare che **la mancata previsione di adeguato indennizzo** in favore del proprietario che ha visto reiterare i vincoli già imposti alla propria area **non può determinare "ex se" la illegittimità** del provvedimento di pianificazione urbanistica adottato, ha riaffermato la regola contenuta nella disposizione di cui all'art. 39 t.u.espr., secondo cui la mancata previsione di un adeguato indennizzo in caso di reiterazione dei vincoli espropriativi determina l'obbligo, per l'autorità che ha disposto la reiterazione del vincolo, di liquidare l'indennità entro due mesi dalla data in cui ha ricevuto la documentata domanda di pagamento, potendo l'interessato, in mancanza della corresponsione dell'indennizzo, chiedere alla Corte d'appello di determinare l'indennità (TAR Sicilia 04/524; TAR Puglia 06/3844). Prima che si consolidasse in giurisprudenza l'orientamento, divenuto maggioritario, secondo cui deve considerarsi irrilevante ai fini della legittimità del provvedimento che dispone la reiterazione o la proroga del vincolo espropriativo la mancata previsione di un indennizzo, si era affermato un **orientamento minoritario** secondo il quale la mancata previsione dell'indennizzo avrebbe dovuto comportare l'**annullamento dell'atto che ha reiterato il vincolo, in parte qua**, cioè,

non integralmente, ma solo nella parte in cui l'indennità non fosse stata prevista (CdS, A. pl., 99/24; CdS, sez. VI, 02/664, in *Urb. app.* 02, 482).

XI. Tutela giurisdizionale in materia di reiterazione del vincolo espropriativo. ■ La regola secondo la quale, in materia di indennità per la reiterazione del vincolo espropriativo, la **competenza spetta alla Corte d'appello** si dimostra coerente con quanto previsto dagli artt. 53 e 54 t.u.espr., a mente dei quali le pretese patrimoniali che possono sorgere nella materia espropriativa devono essere sollevate dinanzi al giudice ordinario, e precisamente innanzi alla Corte d'appello in via esclusiva. Negli stessi termini si è espressa anche la giurisprudenza, la quale ha ritenuto che debba rientrare nella giurisdizione del giudice ordinario una controversia con la quale si lamenta il mancato pagamento di una somma di denaro a titolo di indennizzo per l'avvenuta reiterazione ad opera della p.a. di un vincolo preordinato all'esproprio ormai scaduto. Questo a motivo del fatto che agli atti di natura espropriativa o ablativa ai quali fa riferimento l'ult. co. dell'art. 34, d.lgs. 98/80 sono assimilabili quelli reiterativi di vincoli urbanistici, atteso che l'atto di reiterazione finisce per svuotare il diritto di proprietà, azzerandone ogni possibilità di esercizio o utilizzazione economica. Ne consegue, sul piano sostanziale, la piena assimilabilità del fenomeno reiterativo a quello espropriativo e, sul piano processuale, l'assenza di qualsiasi ostacolo, anche di ordine letterale, a radicare la giurisdizione del giudice ordinario per le controversie in materia, in virtù della clausola di riserva contenuta nell'ult. co. dell'art. 34 cit. (TAR Calabria CZ, sez. I, 17 dicembre 2003, n. 986; TAR Veneto VE, sez. I, 5 aprile 2006, n. 823, in *F. amm. - TAR* 06, 4, 1245; Cass., S.U., 06/11097, in *F. amm. - CdS* 06, 9, 2459 2 (s.m.); Cass. 04/22997; Cass. 03/2058). ■ Le Sezioni Unite hanno ricordato il **limite temporale**, rappresentato dalla data di entrata in vigore del t.u.espr., il 30 giugno 2003, da considerare ai fini del **riparto della competenza tra tribunale e Corte d'appello** a conoscenza delle controversie concernenti il riconoscimento del diritto all'indennizzo per reiterazione di vincoli di inedificabilità assoluta sostanzialmente espropriativi. In tal senso, è stato precisato che la competenza a conoscere delle controversie relative al riconoscimento del diritto all'indennizzo nel caso di reiterazione di vincoli di inedificabilità assoluta sostanzialmente espropriativi spetterebbe al tribunale

e non alla Corte d'appello, come previsto dall'art. 39 t.u.espr., quando gli atti di rinnovo del vincolo espropriativo siano anteriori al 30 giugno 2003, data di entrata in vigore del decreto stesso (Cass. 07/1741; Cass., S.U., 06/11097). Il Consiglio di Stato, esprimendo un orientamento minoritario, ha ritenuto doversi riconoscere la giurisdizione del g. a. in tema di risarcimento del danno correlato alla reiterazione di vincoli preordinati all'espropriazione, facendo leva sull'inerenza della reiterazione all'esercizio del potere di pianificazione urbanistica (CdS, sez. IV, 02/3819). Le Sezioni Unite della Corte di cassazione hanno riconosciuto la giurisdizione del g.a. nel caso di domanda di determinazione dell'indennizzo e di risarcimento del danno quando l'atto di reiterazione di un vincolo di inedificabilità sostanzialmente espropriativo sia stato annullato dal Capo dello Stato adito con ricorso straordinario, ai sensi dell'art. 8, d.P.R. 71/1199. In particolare, le Sezioni Unite hanno precisato che la domanda con cui l'interessato chieda la determinazione dell'indennizzo stesso, per il periodo di vigenza del vincolo, ed il risarcimento del danno, per il periodo successivo, apparterebbe alla **giurisdizione amministrativa**, per quattro ordini di ragioni. A) In primo luogo in ragione del fatto che il diritto al pagamento dell'indennità di cui all'art. 39 t.u.espr. e la conseguente giurisdizione ordinaria sulle relative controversie, ai sensi del successivo art. 53, co. 3, t.u.espr., presuppongono un valido ed efficace atto di reiterazione del vincolo; B) in secondo luogo in ragione della circostanza per la quale, quando sia in questione la legittimità dell'atto di reiterazione, è proponibile la domanda di risarcimento del danno da illegittima reiterazione, la quale apparterebbe alla giurisdizione amministrativa, ai sensi dell'art. 35, d.lgs. 98/80, sia essa proposta congiuntamente all'azione demolitoria od in via autonoma; C) in terzo luogo in ragione del fatto che l'annullamento travolge l'intera situazione indotta dall'adozione del vincolo, facendo venir meno il presupposto della pronuncia del giudice ordinario sulla domanda indennitaria e lasciando spazio alla sola domanda risarcitoria; D) infine a motivo del fatto che costituisce questione afferente al merito della cognizione del giudice dotato di *potestas iudicandi* la valutazione di ammissibilità innanzi al giudice amministrativo della domanda, così come proposta, alla luce del principio di alternatività tra ricorso giurisdizionale e ricorso straordinario al Capo dello Stato (**Cass., S.U., 10/9302**).

SEZIONE IV

Determinazione dell'indennità nel caso di esproprio di un'area non edificabile

40 (L) Disposizioni generali. *1. Nel caso di esproprio di un'area non edificabile, l'indennità definitiva è determinata in base al criterio del valore agricolo, tenendo conto delle colture effettivamente praticate sul fondo e del valore dei manufatti edilizi legittimamente realizzati, anche in relazione all'esercizio dell'azienda agricola, senza valutare la possibile o l'effettiva utilizzazione diversa da quella agricola. (L)*

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. (L)

3. Per l'offerta da formulare ai sensi dell'art. 20, co. 1, e per la determinazione dell'indennità provvisoria, si applica il criterio del valore agricolo medio di cui all'art. 41, co. 4, corrispondente al tipo di coltura in atto nell'area da espropriare. (L)

4. Al proprietario coltivatore diretto o imprenditore agricolo a titolo principale spetta un'indennità aggiuntiva, determinata in misura pari al valore agricolo medio corrispondente al tipo di coltura effettivamente praticata. (L)

5. Nei casi previsti dai commi precedenti, l'indennità è aumentata delle somme pagate dall'espropriato per qualsiasi imposta relativa all'ultimo trasferimento dell'immobile. (L)

SOMMARIO: I. Dalla pronuncia della Corte cost. 80/5 alla pronuncia della Corte cost. 11/181. - II. La sentenza della Corte cost. 11/181. - III. La giurisprudenza dopo la sentenza della Corte cost. 11/181. - IV. Indennità aggiuntiva in caso di espropriazione di suoli agricoli. - V. Il requisito temporale della coltivazione diretta del fondo da almeno un anno. - VI. Momento di determinazione dell'indennità di espropriazione.

I. Dalla pronuncia della Corte cost. 80/5 alla pronuncia della Corte cost. 11/181. ■ La Corte costituzionale con la sentenza del 25 gennaio 1980, n. 5 ha dichiarato l'incostituzionalità delle norme contenute nell'art. 16, co. 5, 6 e 7, l. 71/865, nella parte in cui prevedevano, ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio per le aree edificabili, il riferimento al valore agricolo medio. La dichiarazione di incostituzionalità fu estesa all'art. 20, co. 3, l. 71/865 che prevedeva, per la determinazione dell'indennità di occupazione, l'applicazione di una quota - 1/12 annuo - riferita all'indennità di espropriazione come determinata secondo i criteri dell'art. 16. Essendo stato dichiarato incostituzionale il riferimento contenuto nell'art. 16, co. 5, 6 e 7, la Corte aveva ritenuto che la quota stabilita dall'art. 20, co. 3 dovesse seguire il medesimo destino. Successivamente il legislatore, con l'art. 5 bis, d.l. 92/333 (oltre a modificare i criteri di determinazione dell'indennità di espropriazione per i terreni edificabili) ha previsto, al co. 4, l'applicabilità, per la determinazione dell'indennità relativa alle aree

agricole e non edificabili, della normativa di cui alla l. 71/865; così confermando, in via definitiva, la parziale sopravvivenza di tali norme alla dichiarazione di incostituzionalità di cui alla sentenza 80/5. A quasi venti anni di distanza dall'intervento legislativo contenuto nella disposizione di cui all'art. 5 bis, d.l. 92/333 è intervenuta nuovamente la Corte costituzionale con la **sentenza del 10 giugno 2011, n. 181**, con la quale è stato del tutto **espunto dall'ordinamento il criterio del valore agricolo medio**, provvedendo a nuovamente dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, co. 5 e 6, nonché dell'art. 15, co. 1, secondo periodo, della l. 71/865. In via consequenziale la Corte costituzionale ha dichiarato l'**illegittimità costituzionale dell'art. 40, co. 2 e 3, t.u.espr.** La disposizione di cui all'art. 40 nei co. 2 e 3 ha infatti adottato per la determinazione dell'indennità nel caso di esproprio di un'area non edificabile il criterio del valore agricolo medio corrispondente al tipo di coltura prevalente nella zona o in atto nell'area da espropriare, prevedendo, quindi, una disciplina che riproduce quella dichiarata dalla sentenza 11/181

in contrasto con la Costituzione. La **sentenza 11/181 non ha esteso la dichiarazione di incostituzionalità all'art. 20, co. 3, l. 71/865**, disposizione invero dichiarata incostituzionale ad opera della pronuncia 80/5 della Corte costituzionale, e **di conseguenza neppure alla disposizione di cui all'art. 50, co. 1, t.u.espr. che riproduce il contenuto dispositivo dell'art. 20, co. 3, l. 71/865**. La Corte costituzionale, con la sentenza 11/181, pur non essendosi occupata degli aspetti relativi all'indennità di occupazione, ha ritenuto che la norma contenuta nel **co. 1 dell'art. 40 t.u.espr.** consenta una valutazione sufficientemente specifica del bene, ed ha quindi ritenuto di **non** doverla dichiarare **incostituzionale**; si rammenti che analogamente, con la sentenza 80/5, essa aveva evidenziato l'adeguatezza del criterio fissato dall'art. 15, co. 1, l. 71/865 (indennità determinata sulla base del valore agricolo con riferimento alle colture effettivamente praticate sul fondo espropriato, anche in relazione all'esercizio della azienda agricola) in quanto, criterio in grado di consentire valutazioni caratterizzate da sufficienti criteri di specificità e di effettività e capace di valorizzare la differenza rispetto al criterio del valore agricolo medio.

I II. La sentenza della Corte cost. 11/181. ■ Si ritiene opportuno ricordare alcuni passaggi argomentativi della pronuncia 11/181 della Consulta, in particolare quelli relativi al richiamo ai principi affermati nella sentenza della Corte cost. 07/348. La sentenza 07/348, con riferimento alla determinazione dell'indennità che deve essere assicurata al soggetto espropriato in applicazione dell'art. 42, co. 3, Cost., ha sancito che «deve essere esclusa una valutazione del tutto astratta, in quanto sganciata dalle caratteristiche essenziali del bene abitato». Tali statuizioni, ad avviso della Corte cost. riguarderebbero i suoli edificabili. Questo però non comporterebbe che le medesime statuizioni non possano essere applicate anche ai suoli agricoli ed a quelli non suscettibili di classificazione edificatoria. In tal senso, infatti, precisa la Corte, l'art. 1 del primo protocollo della CEDU, nelle sue proposizioni, si riferirebbe, attraverso una previsione generale, ai beni, senza operare distinzioni in ragione della *qualitas rei*. Del resto, non sarebbe ravvisabile alcun motivo idoneo a giustificare un trattamento differenziato, in presenza di un evento espropriativo, tra i suoli edificabili, da un lato, e agricoli o non suscettibili di classificazione edificatoria, dall'altro. Come la sentenza 07/348 ha posto in luce, ricorda la Consulta, «sia la giurisprudenza della **Corte**

costituzionale italiana 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 abitato**». Così argomentando, la Corte cost. non vuole negare che le aree edificabili e quelle agricole o non edificabili abbiano carattere non omogeneo, ma affermare che, pure in presenza di tale carattere, anche per i suoli agricoli o non edificabili sussiste l'esigenza che l'indennità si ponga «in rapporto ragionevole con il valore del bene». Alla luce di quanto affermato nella disposizione di cui all'art. 1 del primo protocollo addizionale della CEDU, nell'interpretazione offerta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, e di quanto sancito dall'art. 42, co. 3 Cost., la Corte costituzionale ha verificato il criterio di calcolo dell'indennità di espropriazione contemplato dalla normativa dettata dall'art. 16, l. 71/865 e s.m.i., la quale prevede che, per i suoli agricoli e per quelli non edificabili, l'indennità sia commisurata al valore agricolo medio del terreno. Il valore tabellare calcolato secondo la disciplina censurata prescinde dall'area oggetto del procedimento espropriativo ed ignora 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 possa incidere sul valore venale di esso. Il **criterio fissato dall'art. 16, l. 71/865**, ad avviso della Corte, ha **carattere astratto**, tale da eludere il «ragionevole legame» con il valore di mercato, «prescritto dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo e coerente con il «**serio ristoro**» richiesto dalla giurisprudenza consolidata della Corte costituzionale» (sentenza 07/348, punto 5.7 del Considerato in diritto). Sulla base delle suesposte considerazioni, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della normativa censurata perché in contrasto con l'art. 117, co. 1, Cost., in relazione all'art. 1 del primo protocollo addizionale della CEDU, nell'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo, e con l'art. 42, co. 3, Cost. In via consequenziale la Corte costituzionale ha dichiarato l'**illegittimità costituzionale dell'art. 40, co. 2 e 3, t.u.espr.** La disposizione di cui all'art. 40 nei co. 2 e 3 ha infatti adottato per la determinazione dell'indennità nel caso di esproprio di un'area non edificabile il criterio del valore agricolo medio corri-

spondente al tipo di coltura prevalente nella zona o in atto nell'area da espropriare, prevedendo, quindi, una disciplina che riproduce quella dichiarata in contrasto con la Costituzione dalla sentenza 11/181. ■ La Corte cost. non ha ritenuto di estendere tale declaratoria anche al co. 1 dell'art. 40 t.u.espr. Detto comma concerne l'esproprio di un'area non edificabile ma coltivata (il caso di area non coltivata è previsto dal co. 2), e stabilisce che l'indennità definitiva è determinata in base al criterio del valore agricolo, tenendo conto delle colture effettivamente praticate sul fondo e del valore dei manufatti edilizi legittimamente realizzati, anche in relazione all'esercizio dell'azienda agricola. La mancata previsione del valore agricolo medio ed il riferimento alle colture effettivamente praticate sul fondo consentono una interpretazione della norma costituzionalmente orientata.

III. La giurisprudenza dopo la sentenza della Corte cost. 11/181. ■ La Corte dei Conti, all'indomani della declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 40, co. 3, t.u.espr., ha chiarito che l'unico criterio utilizzabile per la determinazione della indennità nel caso di esproprio di un'area non edificabile e non coltivata è costituito da quello del valore venale pieno di cui all'art. 39, l. 1865/2359 (richiama in tal senso Cass. 11/19936). Si tratta, infatti, ad avviso del giudice contabile, dell'unico criterio ancora vigente rinvenibile nell'ordinamento, e per di più non stabilito per singole e specifiche fattispecie espropriative, ma destinato a funzionare in linea generale in ogni ipotesi o tipo di espropriazione, salvo che un'apposita norma provveda diversamente. Tale criterio si presenta idoneo a riesperire la sua efficacia per colmare il vuoto prodotto nell'ordinamento dall'espunzione del criterio dichiarato incostituzionale, anche per la sua corrispondenza con la riparazione integrale in rapporto ragionevole con il valore venale del bene, garantita dall'art. 1 del Protocollo allegato alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nell'interpretazione offerta dalla CEDU (il giudice contabile richiama ancora Cass. 11/19936). In conclusione, nell'impossibilità di fare riferimento a norme non più applicabili (art. 40, co. 3) e in assenza di un intervento legislativo successivo alla sentenza 181/2011, l'unica via percorribile sarà quella della determinazione del corrispettivo per la cessione volontaria con le medesime modalità ora possibili per il calcolo dell'indennità di espropriazione, ovvero, sulla base del valore venale nel caso di aree non edificabili non coltivate (art. 39, l.

1865/2359) ed in base al **valore agricolo effettivo per le aree non edificabili e coltivate (art. 40, co. 1, t.u.espr. non dichiarato costituzionalmente illegittimo)**. Per i terreni non edificabili e coltivati deve quindi ritenersi superato il criterio del "valore agricolo tabellare" ed affermato quello del "valore di mercato del terreno utilizzato nell'azienda agricola, senza il limite posto dalle tabelle redatte annualmente dall'apposita commissione" (Corte conti, Friuli Venezia Giulia, sez. contr. 12/29; Cass. 11/4699). ■ Con riguardo ai giudizi aventi per oggetto la domanda risarcitoria conseguente ad una procedura espropriativa illegittima, nella individuazione dei parametri alla cui stregua commisurare la quantificazione del danno, il Consiglio di Stato richiama le argomentazioni della pronuncia della Corte cost. 11/181 e della Cass. 11/21386, secondo le quali il riferimento al valore di mercato pieno implica che l'interessato possa dimostrare che "il fondo è suscettibile di uno sfruttamento ulteriore e diverso da quello agricolo, pur senza raggiungere il livello dell'edificatorietà e che, quindi, ha una valutazione di mercato che rispecchia possibilità di utilizzazione intermedie tra l'agricola l'edificatoria" (CdS, sez. IV, 14/306). La Corte di cassazione con riguardo alla determinazione dell'indennità di espropriazione di terreni non edificabili, pur ribadendo che la stima deve essere effettuata applicando il criterio generale del valore venale pieno, ammette la possibilità che il soggetto espropriato dimostri che il fondo è suscettibile di uno sfruttamento ulteriore e diverso rispetto a quello agricolo, pur senza raggiungere il livello dell'edificatorietà; di conseguenza il fondo può essere oggetto di una valutazione di mercato che tenga conto delle possibilità di utilizzazione intermedie tra quella agricola e quella edificatoria (come, ad esempio, parcheggi, depositi, attività sportive e ricreative, chioschi per la vendita di prodotti), possibilità che devono essere assentite dalla normativa vigente, sia pure con il conseguimento delle opportune autorizzazioni amministrative (nel caso di specie si trattava di un terreno abitato per la costruzione di un palazzetto dello sport, le cui particelle ricadevano tutte in "zone F-uso pubblico" ai sensi delle n.t.a. del P.R.G.) (Cass. 19/6527). ■ La Corte costituzionale con la **sentenza n. 187 del 23 giugno 2014** ha dichiarato l'**illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge della Provincia autonoma di Trento 19 febbraio 1993, n. 6** (Norme sulla espropriazione per pubblica utilità), come modificato dall'art. 58, co. 1 della legge della Provincia autonoma

di Trento 29 dicembre 2006, n. 11 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2007 e pluriennale 2007-2009 della Provincia autonoma di Trento - legge finanziaria 2007) **nella parte in cui dispone che “per le aree non edificabili l’indennità di espropriazione corrisponde al valore agricolo medio** che deve essere attribuito all’area quale terreno considerato libero da vincoli di contratti agrari e secondo il tipo di coltura in atto al momento del deposito della domanda di cui all’art. 4, co. 1”.

La Consulta ha evidenziato che il criterio seguito dal legislatore regionale per calcolare l’indennità di espropriazione delle aree non edificabili (espressione che comprende le aree agricole e quelle non suscettibili di classificazione edificatoria), consistente nel valore agricolo medio del suolo secondo i tipi di coltura praticati in relazione alle singole zone agrarie, valore da determinare annualmente ad opera di un’apposita commissione, previa ripartizione del territorio provinciale in zone agrarie omogenee, ha riprodotto sostanzialmente il criterio della determinazione dell’indennità di espropriazione delle «aree non edificabili» di cui all’art. 40, co. 2 e 3, dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza 11/181 per contrasto con l’art. 117, co. 1, Cost., in relazione all’art. 1 del primo protocollo addizionale della CEDU, nell’interpretazione offerta dalla Corte di Strasburgo, e con l’art. 42, co. 3, Cost. (Corte cost. 14/187).

IV. Indennità aggiuntiva in caso di espropriazione di suoli agricoli. ■ È bene ricordare la precisazione della Corte di cassazione in ordine alla individuazione concreta dei soggetti che traendo i propri mezzi di sussistenza dalla coltivazione del suolo hanno diritto alla c.d. indennità aggiuntiva. Si ritiene che tale precisazione, riferita alla disposizione dell’art. 17, l. 71/865, possa essere estesa anche alla disposizione dell’art. 40 t.u.espr. È stato affermato che in tema di espropriazione di suoli agricoli, l’art. 17, l. 71/865, nel riconoscere un diritto alla c.d. “indennità aggiuntiva” in favore dei soggetti che traggono i propri mezzi di sussistenza dalla coltivazione del suolo (fittavolo, mezzadro, colono, compartecipante, proprietario coltivatore diretto) condiziona la concreta erogazione del beneficio alla utilizzazione agraria del terreno, con conseguente esclusione dal novero dei soggetti aventi diritto non soltanto dell’affittuario esercente attività diverse dalla coltivazione e produzione agricola, ma anche dell’imprenditore agricolo (di cui che eserciti, cioè, la coltivazione e produzione agricola con prevalenza del fattore capitale su quello lavoro e

con impegno prevalente di mano d’opera subordinata) tanto individuale, quanto costituito sotto forma di società di capitali, senza che tale esclusione possa dirsi in contrasto con i principi costituzionali di cui all’art. 3 della Carta fondamentale, attesa la oggettiva differenza tra tali soggetti e quelli espressamente menzionati dalla ricordata norma di legge. (Principio affermato con riferimento ad una richiesta di indennità aggiuntiva avanzata da esercenti attività vivaistica di tipo imprenditoriale su di un fondo oggetto di espropriazione parziale) (Cass. 99/4191; Corte cost. 93/442).

V. Il requisito temporale della coltivazione diretta del fondo da almeno un anno. ■ Da un confronto tra la disposizione dell’art. 40, co. 4, t.u.espr. e la disposizione dell’art. 42, co. 1, t.u.espr. emerge come, a differenza di quanto prevede l’art. 42, co. 1 ai fini del riconoscimento di un’indennità aggiuntiva a favore del fittavolo, del mezzadro o del compartecipante, in merito al requisito temporale dato dalla coltivazione diretta dell’area da almeno un anno, **l’art. 40, co. 4, non preveda alcun requisito di carattere temporale.** A fronte di tale differente previsione normativa è stata prospettata la possibilità di due soluzioni di segno opposto. Secondo la **prima soluzione**, diretta ad **evitare disparità** di trattamento tra proprietari da un lato e fittavoli, mezzadri e compartecipanti dall’altro, a fronte della medesima esigenza di ristorare in modo adeguato un pregiudizio legato alla perdita di un’attività di lavoro un minimo consolidata nel tempo, si renderebbe **necessario che anche per il proprietario si richiedesse l’attività di coltivazione diretta esercitata da almeno un anno.** Secondo l’**altra soluzione**, per contro, in adesione al dato letterale delle due norme, al proprietario andrebbe assicurato il **ristoro a prescindere dall’esercizio dell’attività di coltivazione per almeno un anno** a far data dal momento della dichiarazione della pubblica utilità (*Caringella - De Marzo - De Nictolis - Maruotti*, 777). ■ Si deve ricordare, per completezza, che, coerentemente con quanto previsto dalle norme di cui agli artt. 40, co. 4 e 42, co. 1, la norma dell’art. 37, co. 9, t.u.espr., prevede un’indennità aggiuntiva a favore sia del proprietario che del fittavolo, del mezzadro o del compartecipante.

VI. Momento di determinazione dell’indennità di espropriazione. ■ Con riguardo al momento della vicenda ablativa al quale si deve fare riferimento al fine di determinare l’indennità di espropriazione, il giudice contabile ha ricordato che a partire dal doppio binario fissato dall’art. 5 bis, d.l. 92/333, conv. dalla l.

92/359 ed ora recepito dagli artt. 37 e 40 t.u.espr., il valore del bene espropriando deve essere determinato al momento dell'ablazione (ovvero della cessione volontaria), senza te-

ner conto dell'incidenza negativa, sul piano dell'appetibilità e della quotazione, della vicenda espropriativa (C. conti, Lombardia 03/589).

41 (L-R) Commissione competente alla determinazione dell'indennità definitiva (rubrica così modificata dal d.lgs. n. 302 del 2002). *1. 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'Istituto autonomo delle case popolari della Provincia, o da un suo delegato;
- e) da due esperti in materia urbanistica ed edilizia, nominati dalla Regione;
- f) da tre esperti in materia di agricoltura e di foreste, nominati dalla Regione su terne proposte dalle associazioni sindacali maggiormente rappresentative. (L)

2. La Regione può nominare altri componenti e disporre la formazione di sottocommissioni, aventi la medesima composizione della commissione prevista dal comma 1. (L)

3. La commissione ha sede presso l'ufficio tecnico erariale. Il dirigente dell'Ufficio distrettuale delle imposte cura la costituzione della segreteria della commissione e l'assegnazione del personale necessario. (R)

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. (R)

SOMMARIO: I. Proroga della nomina della commissione incaricata della determinazione dell'indennità definitiva di espropriazione. - II. Possessore materiale del fondo senza titolo od in mala fede e determinazione del prezzo del fondo secondo il valore agricolo medio ex art. 41, co. 4, t.u.espr.

I. Proroga della nomina della commissione incaricata della determinazione dell'indennità definitiva di espropriazione. ■ È legittima la proroga del termine per i lavori espropriativi, richiesta dall'E.s.a.f. in relazione alla ritardata nomina della commissione incaricata, ex art. 13, l. 1865/2359, poi sostituito dall'art. 16, l. 71/865 e, quindi, trasfuso nell'art. 41 t.u.espr., di determinare la definitiva indennità espropriativa (Trib. sup. acque. 10/147).

II. Possessore materiale del fondo senza titolo od in mala fede e determinazione del prezzo del fondo secondo il valore agricolo medio ex art. 41, co. 4, t.u.espr. ■ L'art. 3 bis, d.l. 01/351, convertito nella l. 01/410, pur facendo riferimento alla vendita di immobili di pro-

prietà dello Stato, detta regole che, esprimendo principi di carattere generale, devono trovare applicazione anche nel caso in cui la vendita abbia ad oggetto beni immobili di proprietà comunale, e fra esse quella che riserva il beneficio del diritto di prelazione soltanto ai possessori di beni immobili in virtù di un legittimo titolo giuridico, anche se scaduto, ed in regola con il pagamento dei canoni; pertanto è illegittima la delibera consigliare che consente anche al mero possessore materiale, senza titolo o addirittura in mala fede, di poter acquisire mediante trattativa privata un terreno di proprietà comunale ad un prezzo pari al valore agricolo medio ex art. 41, co. 4, t.u.espr. (TAR Basilicata 10/945).

42 (L) Indennità aggiuntive. *1. Spetta una indennità aggiuntiva al fittavolo, al mezzadro o al compartecipante che, per effetto della procedura espropriativa o della cessione volontaria, sia costretto ad abbandonare in tutto o in parte l'area diret-*

tamente coltivata da almeno un anno prima della data in cui vi è stata la dichiarazione di pubblica utilità. (L)

2. L'indennità aggiuntiva è determinata ai sensi dell'art. 40, co. 4, ed è corrisposta a seguito di una dichiarazione dell'interessato e di un riscontro della effettiva sussistenza dei relativi presupposti. (L)

SOMMARIO: I. Indennità aggiuntiva al fittavolo, al mezzadro o al compartecipante. - II. La procedura di espropriazione ed i soggetti beneficiari dell'espropriazione.

I. Indennità aggiuntiva al fittavolo, al mezzadro o al compartecipante. ■ A norma dell'art. 17, l. 71/865, disposizione riprodotta dall'art. 42, co. 1, t.u.espr., in favore dei fittavoli, mezzadri e coloni che coltivano da almeno un anno il fondo espropriato, anche nel caso in cui l'espropriazione abbia riguardato solo una parte del fondo e non abbia comportato l'abbandono dell'intero terreno oggetto del rapporto agrario, va corrisposta una indennità aggiuntiva, determinata, a norma dell'art. 16, l. 71/865, disposizione in parte riprodotta dall'art. 40, co. 4, t.u.espr., in misura uguale al valore agricolo medio corrispondente al tipo di coltura effettivamente praticato, con esclusione, quindi, di ogni maggiorazione spettante al proprietario per effetto della avvenuta cessione volontaria del fondo (Cass. 92/178).

2 ■ Le disposizioni di cui all'**art. 42, co. 1 e 2, t.u.espr.**, a mente delle quali deve essere riconosciuta un'indennità aggiuntiva, da determinarsi ai sensi dell'art. 40, co. 4, t.u.espr., al fittavolo, al mezzadro o al compartecipante che, per effetto della procedura espropriativa o della cessione volontaria, siano costretti ad abbandonare in tutto o in parte l'area, direttamente coltivata da almeno un anno dalla data in cui vi è stata la dichiarazione di pubblica utilità, devono essere **raccordate con la previsione di cui all'art. 45 t.u.espr.** Infatti, ai sensi dell'art. 45, co. 2, lett. d), al proprietario coltivatore diretto deve essere riconosciuta la triplicazione dell'indennità in caso di cessione volontaria. Inoltre, ancora ai sensi dell'art. 45, viene sancito che in caso di maggiorazione dell'indennità non può competere l'indennità aggiuntiva prevista dall'art. 40, co. 4. La previsione secondo cui nel caso di espropriazione di un terreno coltivato direttamente dal proprietario coltivatore diretto, ovvero dal fittavolo, mezzadro, colono o compartecipante, costretti ad abbandonare il terreno stesso, ai suddetti soggetti va corrisposta un'indennità aggiuntiva determinata secondo il valore agricolo medio del fondo, comporta come diretta conseguenza che la medesima indennità non è dovuta al proprietario non coltivatore diretto, in ragione del fatto che l'art. 5 bis, d.l. 11

luglio 1992, n. 333 (conv., con modificazioni, dalla l. n. 359 del 1992), prendendo in considerazione il valore evidenziato dalle possibilità di sfruttamento del terreno a scopi edificatori, assorbe la perdita economica connessa all'impossibilità di protrarre l'utilizzazione agricola in atto (Cass. 13/13840, in *Dir. giur. agr. alim. amb.* 14, 1-2, 71 (s.m.) con nota di CIMELLARO). Secondo la Corte di Cassazione, in tema di espropriazione di suoli agricoli, la disposizione dell'art. 17, l. 71/865, ripresa dall'art. 42, co. 1, t.u.espr., nel riconoscere il diritto all'"indennità aggiuntiva" in favore dei soggetti che traggono i propri mezzi di sussistenza dalla coltivazione del suolo (fittavolo, mezzadro, colono, compartecipante, proprietario coltivatore diretto) condiziona la concreta erogazione del beneficio all'utilizzazione diretta agraria del terreno, utilizzazione ravvisabile in tutte quelle ipotesi in cui la coltivazione del fondo da parte dell'istante avvenga con prevalenza del lavoro proprio e di persone della sua famiglia. Posta tale regola, si deve, di conseguenza, escludere dal novero dei soggetti aventi diritto a tale beneficio l'imprenditore agricolo che eserciti la coltivazione e produzione agricola con prevalenza del fattore capitale sul lavoro e con impegno prevalente di manodopera subordinata, non potendosi ritenere tale esclusione in contrasto con il principio di uguaglianza, a motivo della differenza esistente tra l'imprenditore agricolo da un lato e il fittavolo, il mezzadro, il colono, il compartecipante, ed il proprietario coltivatore diretto dall'altro (Cass. 15/3706). Il giudice di primo grado ha inteso precisare che l'indennità, prevista ai sensi dell'art. 17, co. 2, l. 71/865 ed ora a mente dell'art. 42, co. 1, t.u.espr., in favore del fittavolo, mezzadro, colono o compartecipante presuppone che l'espropriazione del fondo sia stata ritualmente compiuta, trattandosi di indennità aggiuntiva a quella di esproprio. Di conseguenza, chiarisce il giudice, laddove il procedimento espropriativo non sia stato definito con un formale provvedimento di esproprio, la domanda presentata all'Amministrazione espropriante da parte dell'affittuario - in relazione ai danni

asseritamente subiti dalla coltivazione del fondo oggetto di contratto di affitto a causa della occupazione espropriativa – non potrà avere natura indennitaria, ma piuttosto natura risarcitoria, con conseguente devoluzione della relativa cognizione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, così come stabilisce l'art. 133, co. 1, lett. g), c.p.a. In caso di opposizione alla stima dell'indennità aggiuntiva, la regola prevista dall'art. 19 della l. 71/865 per l'opposizione alla stima dell'indennità di espropriazione, la quale stabilisce la speciale competenza della Corte d'appello in unico grado, deve essere applicata anche ove sia stata presentata la domanda avente ad oggetto il riconoscimento dell'indennità

aggiuntiva di cui all'art. 17, co. 2, della medesima legge, ora art. 42, co. 1, t.u.espr., in favore del fittavolo, colono, mezzadro o partecipante (Cass. 18/2693).

II. La procedura di espropriazione ed i soggetti beneficiari dell'espropriazione. ■ In caso di espropriazione di suoli per la realizzazione di programmi di edilizia residenziale pubblica, il beneficiario sostanziale e formale dell'espropriazione è l'ente locale in favore del quale il provvedimento espropriativo viene pronunciato, per cui l'ente rappresenta il soggetto tenuto al pagamento dell'indennità aggiuntiva (Trib. Reggio Calabria 14 aprile 2005).

42 bis Utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico. *1. Valutati gli interessi in conflitto, l'autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, può disporre che esso sia acquisito, non retroattivamente, al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario sia corrisposto un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale, quest'ultimo forfetariamente liquidato nella misura del dieci per cento del valore venale del bene.*

2. Il provvedimento di acquisizione può essere adottato anche quando sia stato annullato l'atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, l'atto che abbia dichiarato la pubblica utilità di un'opera o il decreto di esproprio. Il provvedimento di acquisizione può essere adottato anche durante la pendenza di un giudizio per l'annullamento degli atti di cui al primo periodo del presente comma, se l'amministrazione che ha adottato l'atto impugnato lo ritira. In tali casi, le somme eventualmente già erogate al proprietario a titolo di indennizzo, maggiorate dell'interesse legale, sono detratte da quelle dovute ai sensi del presente articolo.

3. Salvi i casi in cui la legge disponga altrimenti, l'indennizzo per il pregiudizio patrimoniale di cui al comma 1 è determinato in misura corrispondente al valore venale del bene utilizzato per scopi di pubblica utilità e, se l'occupazione riguarda un terreno edificabile, sulla base delle disposizioni dell'articolo 37, commi 3, 4, 5, 6 e 7. Per il periodo di occupazione senza titolo è computato a titolo risarcitorio, se dagli atti del procedimento non risulta la prova di una diversa entità del danno, l'interesse del cinque per cento annuo sul valore determinato ai sensi del presente comma.

4. Il provvedimento di acquisizione, recante l'indicazione delle circostanze che hanno condotto alla indebita utilizzazione dell'area e se possibile la data dalla quale essa ha avuto inizio, è specificamente motivato in riferimento alle attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico che ne giustificano l'emanazione, valutate comparativamente con i contrapposti interessi privati ed evidenziando l'assenza di ragionevoli alternative alla sua adozione; nell'atto è liquidato l'indennizzo di cui al comma 1 e ne è disposto il pagamento entro il termine di trenta giorni. L'atto è notificato al proprietario e comporta il passaggio del diritto di proprietà sotto condizione sospensiva del pagamento delle somme dovute ai sensi del comma 1, ovvero del loro deposito effettuato ai sensi dell'articolo 20, comma 14; è soggetto a trascrizione presso la conservatoria dei registri immobiliari a