

L'INDENNITÀ DI ESPROPRIO

Evoluzione Storica

La legge n. 2359 del 1865, la prima legge italiana riguardante le disposizioni in materia di Esproprio per Pubblica Utilità, - introdotta per fare fronte al risanamento e ampliamento delle città, caratterizzate dalle precarie condizioni, soprattutto igieniche, di molti aggregati urbani - riconosceva il diritto all'integrale risarcimento del valore venale del bene espropriato.

Successivamente il legislatore, facendo leva sui principi della funzione sociale della proprietà, operò un progressivo ridimensionamento dei criteri indennitari:

Segnatamente

- venne fissato il valore di esproprio dei terreni **edificabili** e dei beni edificati in una ridotta **percentuale** del valore di mercato (da ultimo art. 5 bis D.L. 333/1992);
- per i terreni **agricoli** si fissò il valore di espropriazione al **valore agricolo medio**, come determinato da una Commissione Provinciale degli espropri (art. 16 l. 865/71).

Tale legislazione restrittiva, già contrastata dalla giurisprudenza, è stata via via erosa ad opera di pronunce della **Corte Costituzionale, della Corte di Cassazione, della Corte Europea dei diritti dell'uomo** e di interventi legislativi che hanno riportato il valore di esproprio al valore di mercato del bene da espropriare, spostando la tutela verso i diritti dei soggetti espropriati.

Corte Costituzionale,

- sentenza del **30 luglio 1984 n. 231**: in caso di esproprio, l'indennizzo *“pur non dovendo corrispondere all'integrale valore effettivo del bene espropriato, deve comunque garantire un serio ristoro”*;
- sentenza n. **283/93** *“l'indennità non può essere meramente simbolica ed irrisoria, ma deve essere congrua, seria, adeguata”*;
- sentenza n. **442/93**: l'indennità non deve basarsi su una valutazione astratta, ma sulla reale connotazione e **rilevanza economica** del bene espropriato; sicché la stima del bene espropriato deve far riferimento al **momento in cui si svolge il processo espropriativo** e non già sulla base di diverse risultanze documentali

Corte di Cassazione

- **Cass. 24041/2006** *“l'indennità di espropriazione deve essere congrua al fine di rispettare la garanzia economica sancita dall'art. 42 comma 3 Cost¹.”*;
- **Cass. 21638/2005** l'indennità deve essere *“seria, attendibile, ed effettivamente commisurata alla natura e al valore dell'immobile, in modo da garantire la facoltà di scelta*

¹ **Articolo 42 Cost.**

La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati.

La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti.

La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale.

La legge stabilisce le norme ed i limiti della successione legittima e testamentaria e i diritti dello Stato sulle eredità.

del proprietario tra l'accettazione dell'indennità offerta pur in misura minore, ma esente da decurtazioni, e il rischio della liquidazione giudiziale"

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo,

facendo applicazione **dell'art. 1 Prot. 1 della Convenzione** Europea dei diritti dell'uomo, ha più volte affermato che l'indennità di esproprio deve costituire un **indennizzo effettivo** dei diritti dei proprietari, tale da non dover essere sacrificato dalla tutela degli interessi collettivi. Si è in particolare affermato che solo **circostanze eccezionali di ricostruzione economico-sociale** di uno Stato possono giustificare un'indennità inferiore al valore di mercato del bene.

- **Causa Scordino Contro Italia (No 1)**, Richiesta no 36813/97. **Il ricorrente lamentava un inadeguato indennizzo in ordine all'espropriazione di un terreno agricolo per la realizzazione di una strada.** La Corte ha chiaramente affermato che un **indennizzo inferiore al valore venale del bene è possibile** solo allorquando vi siano particolari **esigenze di riforma economica e di giustizia sociale** (pr. 96-97) (ad esempio sono state riconosciute cause valide di compressione dei diritti degli espropriati la **riunione della Germania**, il cambio Costituzionale in Grecia, i provvedimenti di nazionalizzazione degli anni '80 in Inghilterra, l'introduzione della Repubblica in Polonia a seguito della caduta del regime comunista). In particolare la Corte ha statuito che: *"Una misura di ingerenza nel diritto al rispetto dei beni deve predisporre un "giusto equilibrio" tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo (vedere, tra altri, Sporong e Lönnroth, sentenza precitata, p. 26, § 69). Un risarcimento che non sia integrale non rende illegittima in sé la confisca dello Stato sui beni dei richiedenti, ma resta da ricercare se, nell'ambito di una privazione di proprietà lecita, i richiedenti hanno dovuto sopportare un carico sproporzionato ed eccessivo."* (Pr.99). **L'"utilità pubblica" non può giustificare un rimborso inferiore al valore commerciale.**

A seguito della pronuncia Scordino e delle indicazioni al legislatore evidenziate all'interno delle stesse dai giudici europei,

- **Corte Cost. 24 ottobre 2007 n. 349: illegittimità costituzionale dell'art. 5 bis del D.L. 333/92** per contrasto con gli art. 11 e 117 comma 1° della Costituzione, anche alla luce dell'art. 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell'uomo, non prevedendo la norma dichiarata incostituzionale un ristoro integrale del danno subito;
- **Corte Cost. sentenza n. 181 del 2011: illegittimità costituzionale** di ogni norma che faceva riferimento ai **VAM**, in quanto il valore di esproprio dei terreni agricoli, così come già quello dei terreni edificabili, deve corrispondere al **valore di mercato del bene**.

TERRENI AGRICOLI

Le recenti innovazioni legislative e le connesse pronunce giudiziarie e segnatamente la sentenza **181 del 10 giugno 2011** della Corte Costituzionale, consentono di affermare che l'indennità di esproprio dei **terreni agricoli** debba essere pari al **valore di mercato** degli stessi.

Si definiscono terreni agricoli quei terreni in relazione ai quali il P.R.G. non preveda possibilità di edificazione.

L'art. 40² del T.U. 2001 (come modificato dall'art. 1 gg D.Lgs. 302/2002) aveva, già prima delle sentenze della Corte europea e della Corte Costituzionale, innovato il tenore dell'art. 16 l. 865/71. Mentre infatti l'art. 16 parlava di indennizzo al valore agricolo medio, **l'art. 40 prevede che l'indennità definitiva debba essere corrisposta in misura pari al "valore agricolo" del bene (I comma) e che solo l'indennità provvisoria debba essere rapportata al valore agricolo medio** come identificato dalla Commissione Provinciale degli espropri (II comma):

Dopo le sentenze costituzionali citate e della giurisprudenza europea, è **acclarato come il "valore agricolo" del primo comma dell'art. 40 debba identificarsi con il valore di mercato del bene** oggetto di espropriazione.

A seguito della sentenza della **Corte costituzionale n. 181 del 2011**, dichiarativa della illegittimità costituzionale di ogni norma che faceva riferimento ai VAM, vale il principio che il valore di esproprio dei terreni agricoli, così come già quello dei terreni edificabili, deve corrispondere al valore di mercato del bene.

TERRENI EDIFICABILI

L'indennità di esproprio dei terreni edificabili ha subito una importante **innovazione** con la sentenza **Corte Cost. 349/2007**, con cui è stata dichiarata **l'illegittimità** costituzionale delle norme che, per l'esproprio **di terreni edificabili, prevedevano indennizzi inferiori al valore di mercato** degli stessi.

Il legislatore con **l'art. 2 comma 89 lett. A) della L. n. 244/2007** ha modificato i primi due commi dell'articolo **37** del T.U. Espropri (nel frattempo introdotto dal D.Lgs 327/2001) disponendo al primo comma che **"l'indennità di espropriazione di un'area edificabile è determinata nella misura pari al valore venale del bene"** e stabilendo, al secondo comma, che **"qualora l'atto di cessione non è stato concluso per fatto imputabile all'espropriato ovvero perché a questi è stata offerta un'indennità provvisoria che attualizzata, risulta inferiore agli otto decimi in quella determinata in via definitiva, l'indennità è aumentata del 10%"**.

È stato inoltre previsto, **l'ulteriore aumento, ex art. 37 comma 9, per l'eventuale utilizzo dell'area edificabile a scopi agricoli**; in tal caso il proprietario coltivatore ha diritto ad un'indennità pari al valore agricolo medio corrispondente al tipo di coltura effettivamente praticato.

In ordine all'indennizzabilità di tali suoli la S. C ha affermato che – cfr. Cass. Sez. 6 - 1, Ordinanza n. 3168 del 01/02/2019 (Rv. 652677 - 01)- *L'indennità di espropriazione va determinata in relazione al valore venale distinguendo tra suoli edificabili e non edificabili in ragione del criterio dell'edificabilità legale, escluse le possibilità legali di edificazione qualora lo strumento urbanistico dell'epoca in cui deve compiersi la ricognizione legale abbia concretamente vincolato la zona ad un utilizzo meramente pubblicistico (verde pubblico, attrezzature pubbliche, viabilità, ecc.), sicché, rientrando nella nozione tecnica di edificazione l'edilizia privata esprimibile dal proprietario dell'area secondo il regime autorizzatorio previsto dalla vigente legislazione, ai fini indennitari deve tenersi conto delle possibilità di utilizzazione intermedia tra l'agricola e l'edificatoria (parcheggi,*

² ART. 40: "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

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

depositi, attività sportive e ricreative, chioschi per la vendita di prodotti, ecc.), sempre che siano assentite dalla normativa vigente, sia pure con il conseguimento delle opportune autorizzazioni amministrative”.

In particolare mentre in alcune sentenze, come in quella che precede, sembrerebbe essere considerato come generalizzata la determinazione dell'indennizzo con riferimento alle utilizzazioni intermedie in altre pare operare una distinzione con riferimento alle ipotesi di determinazione della giusta indennità di esproprio, nel qual caso è il ricorrente che deve provare le utilizzazioni intermedie – cfr. ex plurimis Cass. Sez. 1 - , Ordinanza n. 6527 del 06/03/2019 (Rv. 653115 - 01) *“In tema di determinazione dell'indennità di espropriazione di terreni non edificabili, in caso di contestazione da parte dell'espropriato, la stima deve essere effettuata applicando il criterio generale del valore venale pieno, ma l'interessato può dimostrare che il fondo è suscettibile di uno sfruttamento ulteriore e diverso rispetto a quello agricolo, pur senza raggiungere il livello dell'edificabilità, e che, quindi, possiede una valutazione di mercato che rispecchia 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), sempre che tali possibilità siano assentite dalla normativa vigente, sia pure con il conseguimento delle opportune autorizzazioni amministrative. (Fattispecie relativa ad 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.)”* e l'ipotesi di risarcimento del danno per occupazione illegittima (cc.dd. appropriativa o usurpativa) in cui il ricorrente non è tenuto a provare tale utilizzabilità – cfr. Cass. Sez. 1 - , Ordinanza n. 29992 del 20/11/2018 (Rv. 651802 - 01) - *“In tema di tutela risarcitoria per l'illegittima occupazione di suoli non edificabili, posto che il bene della vita richiesto è il risarcimento del danno parametrato al valore di mercato del bene, non occorre che l'espropriato alleggi alcuna ulteriore specificazione in ordine alla possibilità di sfruttamento intermedio tra quello agricolo e quello edificatorio, perché, nel pretendere tale prova, si finirebbe con l'introdurre un inammissibile fattore di correzione del criterio del valore di mercato, con l'effetto indiretto di ripristinare l'applicazione di astratti e imprecisati valori agricoli..*

IL CONCETTO DI EDIFICABILITA'

Un'area **va considerata edificabile se**, e per il solo fatto che **di risultare così classificata, al MOMENTO DELL'APPOSIZIONE DEL VINCOLO ESPROPRIATIVO, dagli strumenti urbanistici** secondo un criterio di **autosufficienza e prevalenza dell'edificabilità legale**³ (Cass. S.U. 172/2001 e poi 13115/04).

Occorre quindi far riferimento alla **disciplina vigente alla data del decreto di esproprio** (Cass. Sezioni Unite N. 4241 del 2004 cfr. Cass. n. 11261 del 31/05/2016).

³ **Cass. SU n. 172/2001** *“Nel sistema di disciplina della stima dell'indennizzo espropriativo introdotto dall'art. 5 bis della legge n. 359 del 1992, caratterizzato dalla rigida dicotomia, che non lascia spazi per un tertium genus, tra "aree edificabili" (indennizzabili in percentuale del loro valore venale) ed "aree agricole" o "non classificabili come edificabili" (tuttora indennizzabili in base a valori agricoli tabellari ex legge n. 865 del 1971) - un'area va ritenuta edificabile quando, e per il solo fatto che, come tale, essa risulti classificata al momento dell'apposizione del vincolo espropriativo dagli strumenti urbanistici, secondo un criterio di prevalenza o autosufficienza della edificabilità legale; la cosiddetta edificabilità "di fatto" rileva esclusivamente in via suppletiva - in carenza di strumenti urbanistici - ovvero, in via complementare (ed integrativa), agli effetti della determinazione del concreto valore di mercato dell'area espropriata, incidente sul calcolo dell'indennizzo*

Tuttavia Cass. 3116/2005 (cfr. ex plurimis Cass. Sez. 1 - , Ordinanza n. 16084 del 18/06/2018) chiarisce che: **“L'accertamento delle possibilità legali ed effettive di edificazione** di un'area ai fini della determinazione **dell'indennità di esproprio** va effettuato tenendo conto non solo della **destinazione attribuita all'area dal piano regolatore generale o dal piano di fabbricazione**, ma anche **delle varianti apportate in sede di zonizzazione del territorio da strumenti urbanistici generali”**

L'edificabilità non si riduce a quella residenziale abitativa, **ma comprende tutte le trasformazioni del suolo non precluse all'iniziativa privata, ivi comprese le aree destinate a parcheggi e infrastrutture:** (Cass. 9683/2000; Cass. 125/2001 S.U.; Cass. 10899/2004; Cass. 21011/06) Così Cass. 20408/ 06 afferma: *“Ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione, va considerato edificabile un terreno inserito dallo strumento generale (nella specie, piano di fabbricazione) in zona destinata a insediamenti industriali, non essendo necessaria una specifica destinazione conferita da uno strumento attuativo, e restando irrilevante che, all'interno della zona, il terreno possa essere destinato a servizi (nella specie, ad opere di viabilità interna), in virtù di prescrizioni di carattere preespropriativo, rapportandosi in tal caso la valutazione alle aree comprese nella zona”*

Ed infatti in **ciascuna zona vi sono parti edificabili e parti destinate a servizi e infrastrutture:** tutte devono però godere della caratteristica di edificabilità. La valutazione delle caratteristiche dell'area deve essere sempre condotta avuto riguardo all'indice di edificabilità territoriale e non fondiario (Cass. 21011/2006 e Cass. S.U. 125/2001). Quindi l'importante è valutare se la zona è agricola o edificabile, indipendentemente dalla singola destinazione del terreno ad infrastruttura, verde pubblico.

L'edificabilità di fatto concorre invece a determinare l'indennizzo, una volta che sia stata determinata la edificabilità legale: **la mancata effettiva possibilità di edificare** (insufficiente dimensione, indici di fabbricabilità esauriti) **non incide sulla qualificazione dell'area, ma può incidere soltanto sulla riduzione del valore di esproprio** (cfr. ex plurimis Cass. 20241/2016) ⁴

⁴ Cass. Sez. 1 - , Sentenza n. 20241 del 07/10/2016 (Rv. 641845 - 01)

In tema di espropriazione per pubblica utilità ed ai fini dell'accertamento dell'edificabilità delle aree, il **criterio dell'edificabilità legale deve essere completato o integrato da quello cd. dell'edificabilità di fatto**, in modo da prendere in considerazione le condizioni che, in concreto, inducono a conferire ai terreni la natura edificatoria ed a determinarne il valore venale, dovendosi esemplificativamente tenere conto dell'esaurimento degli indici di fabbricabilità a causa delle costruzioni già realizzate in zona, delle eventuali cessioni di potenzialità volumetrica effettuate in favore di aree limitrofe, dell'ubicazione o, come nel caso di specie, dell'avvenuto esaurimento da parte del proprietario della volumetria disponibile ai fini edificatori.

Cass. Sez. 1 - , Ordinanza n. 17115 del 26/06/2019 (Rv. 654420 - 01)

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.).

EDIFICI E MANUFATTI

In caso di esproprio di edifici o di manufatti, dovrà essere corrisposto il pieno valore venale degli stessi ex art. 38 T.U.

*“1. Nel caso di espropriazione di una costruzione legittimamente edificata, l'indennità è determinata nella misura pari al **valore venale**. (L)”*

Ex art. 40 T.U. dovranno essere valutati, secondo lo stesso criterio, tutti i **manufatti edilizi legittimamente edificati**, mentre a mente dell'art. 32 va valutato **ogni soprassuolo e miglioria**, ivi comprese le piantagioni. **Salvo il diritto del proprietario, ex art. 32 comma 3, di asportare tutto ciò che possa essere tolto senza pregiudizio dell'opera da realizzare.**

Nel caso di manufatti privi di valore commerciale dovrà valutarsi il valore di ricostruzione.

ESPROPRIO PARZIALE DI BENE UNITARIO⁵

Cass. Sez. 1, Sentenza n. 17069 del 05/10/2012 (Rv. 624485 - 01)

In tema di espropriazione di pubblica utilità, il **carattere edificatorio** di un suolo viene ricavato da un **complesso di qualità e caratteristiche obiettive**, desumibili da una serie di elementi certi ed inequivoci, attestanti comunque la sua concreta attitudine alla edificabilità: come esemplificativamente (ed innanzitutto) quelli concernenti l'ubicazione, l'accessibilità, lo sviluppo edilizio già in atto nella zona, i relativi indici di fabbricabilità e le altre disposizioni urbanistiche che la riguardano, l'esistenza e l'utilizzabilità di collegamenti viari, di impianti di servizi pubblici essenziali ed infrastrutture necessarie alla vita di una comunità sociale, nonché la prossimità alle vie di comunicazione e di collegamento con i centri urbani. Ne consegue che **va esclusa l'edificabilità di fatto di un suolo quando già le dimensioni dell'area siano insufficienti per edificare**, per l'esaurimento degli indici di fabbricabilità della zona a causa delle costruzioni realizzate, la distanza dalle opere pubbliche, l'esistenza di prescrizioni e vincoli legislativi ed urbanistici che incidono in misura determinante sulla edificabilità effettiva, quale attitudine del suolo ad essere sfruttato e concretamente destinato a fini edificatori.

⁵ **Cass. Sez. 6 - 1, Ordinanza n. 26243 del 03/11/2017 (Rv. 647017 - 01)**

La liquidazione dell'indennità per l'espropriazione parziale è **commisurata alla differenza tra il giusto prezzo dell'immobile prima dell'esproprio e il giusto prezzo della parte residua dopo l'esproprio stesso**, dovendo tenersi conto, oltre che del valore della porzione ablata, anche del decremento della parte di fondo residua all'espropriazione. Ciò comporta, per i suoli agricoli, l'attribuzione di un valore complementare che, nel caso di esercizio di azienda agricola, compensa anche i maggiori oneri di conduzione aziendale, in quanto la legge introduce, quale componente essenziale dell'indennità, anche il ristoro del pregiudizio subito dall'azienda.

Cass. Sez. 1 - , Sentenza n. 20241 del 07/10/2016 (Rv. 641845 - 02)

Nel caso di espropriazione parziale, **che si configura quando la vicenda ablativa investe parte di un complesso immobiliare caratterizzato da una destinazione economica unitaria e da un nesso di funzionalità tra ciò che è stato oggetto del provvedimento ablativo e ciò che è rimasto nella disponibilità dell'espropriato**, l'indennizzo riconosciuto al proprietario dall'art. 33 del d.P.R. n. 327 del 2001 non può riguardare soltanto la porzione espropriata, ma anche la compromissione o l'alterazione delle possibilità di utilizzazione della restante porzione del bene rimasta nella disponibilità del proprietario, in tutti i casi in cui il distacco di una parte del fondo e l'esecuzione dell'opera pubblica influiscano negativamente sulla parte residua.

Sez. 6 - 1, Ordinanza n. 26243 del 03/11/2017 (Rv. 647017 - 01)

La liquidazione dell'indennità per l'espropriazione parziale è commisurata alla differenza tra il **giusto prezzo dell'immobile prima dell'esproprio e il giusto prezzo della parte residua dopo l'esproprio stesso**, dovendo tenersi conto, oltre che del valore della porzione ablata, anche del decremento della parte di fondo residua all'espropriazione. Ciò comporta, per i suoli agricoli, l'attribuzione di un valore complementare che, nel caso di esercizio di azienda agricola, compensa anche i maggiori oneri di conduzione aziendale, in quanto la legge introduce, quale componente essenziale dell'indennità, anche il ristoro del pregiudizio subito dall'azienda.

Il concetto di area unitaria ai sensi dell'art. 33 t.u.

Si ha area unitaria, quando ciò risulti dal punto di vista funzionale ed economico

La norma mira a **compensare il deprezzamento di un bene per effetto della separazione di un altro bene al quale sia unito in un rapporto di connessione e di dipendenza, in modo da formare una sola unità economica.**

La giurisprudenza di legittimità ha messo in evidenza che l'espropriazione parziale si configura quando la parte espropriata e la parte non espropriata siano **elementi di un unicum sotto il profilo funzionale ed economico ed il distacco dell'una influisca oggettivamente in modo negativo sull'altra**, mentre la preponderanza della consistenza ed estensione delle parti rimaste al soggetto espropriante dopo la procedura può incidere al fine della quantificazione del nocumento, ma non ne esclude la sussistenza.

L'espropriazione parziale si verifica quando la vicenda ablativa investa parte di un complesso immobiliare appartenente allo stesso soggetto e caratterizzato da un'unitaria destinazione economica, ed inoltre implichi per il proprietario un pregiudizio diverso da quello ristorabile mediante l'indennizzo calcolato con riferimento soltanto alla porzione espropriata, per effetto della compromissione o comunque dell'alterazione delle possibilità di utilizzazione della restante porzione e del connesso deprezzamento di essa.

Applicando il disposto della L. n. 2359 del 1865, art. 40, in tema di espropriazione parziale, qualora il giudice accerti, anche d'ufficio, che la parte residua del fondo sia intimamente **collegata con quella espropriata da un vincolo strumentale ed obiettivo** (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, 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**; ovvero attraverso la somma del valore venale della parte espropriata e del minor valore della parte residua.

CASI in cui l'indennità deve essere aumentata per il decremento di valore che dall'espropriazione deriva al bene residuo:

- Espropriazione di **immobile a destinazione industriale** in relazione al deprezzamento dei beni mobili facenti parte dell'attrezzatura industriale, ai costi legati alla rimozione e reimpianto ovvero al fatto di non essere altrimenti utilizzabili (cfr. Cass. n. 19689 del 03/10/2016).
- Diminuzione **dell'azienda agricola** per il frazionamento dei terreni e la maggiore onerosità della gestione (Cass. n. 15696 del 14/06/2018).
- Diminuzione di valore del fabbricato per la **presenza di opere pubbliche e di immissioni di rumore ed inquinamento** provocate da essa **superiori alla normale tollerabilità** (Cass. 6765/96, in relazione alla diminuzione di valore del bene da indennizzare per l'elevazione di livello e l'eccessivo avvicinamento di un cavalcavia stradale al corpo del fabbricato).
- Diminuzione del valore dell'immobile per la presenza di **vincoli di inedificabilità dovuti alla realizzazione di sedi stradali**: (Cass. n. 13970 del 24/06/2011 "*Nell'ipotesi di espropriazione parziale di un fondo per l'ampliamento di una strada pubblica, il preesistente vincolo di*

inedificabilità (relativo all'obbligo di osservanza delle distanze previste per le costruzioni rispetto al ciglio stradale), gravante sull'area espropriata o su parte di essa, si sposta dall'area su cui gravava originariamente a quella contigua, che diviene perciò, nella stessa misura, inedificabile, con la conseguenza che, in questo caso, l'esproprio colpisce un'area edificatoria, resa inedificabile nella parte in cui va a sostituire quella precedentemente destinata a zona di rispetto stradale.”).

- azienda agricola privata di **approvvigionamento idrico**.
- fabbricato privato di **parcheggio** o di garage
- villetta espropriata del **giardino o del parco**
- azienda privata di **aree di sgombero o manovra** per fabbricati industriali

Cass 3175/2008 “In tema di espropriazione parziale, qualora il giudice accerti, anche d’ufficio, che la parte residua del fondo sia intimamente collegata con quella espropriata da un vincolo strumentale ed obiettivo (tale, cioè, da conferire all’intero immobile unità economica e funzionale), e che il distacco di parte di esso influisca oggettivamente in modo negativo sulla parte residua, **deve**, per l’effetto, **riconoscere al proprietario il diritto ad un’unica indennità, che può calcolarsi o sulla base della differenza tra il giusto prezzo dell’immobile prima dell’occupazione ed il giusto prezzo (potenziale) della parte residua dopo l’occupazione dell’espropriante, ovvero attraverso la somma del valore venale della parte espropriata e del minor valore della parte residua.”**

Cass. sez. un. 9041/2008 “Nella fattispecie regolata dall’art. 40, va ricompresa **ogni ipotesi di diminuzione di valore della parte non interessata dall’espropriazione**: si prescinde, in tale valutazione, dal dato catastale della particella, dovendocisi riferire al concetto di proprietà e al nesso funzionale tra ciò che è stato oggetto del provvedimento ablativo e ciò che è rimasto nella disponibilità dell’espropriato (Cass. 24.9.2007, n. 19570), tanto più ove si tratti di suoli a destinazione agricola, in cui rileva l’unitarietà costituita dalla destinazione a servizio dell’azienda agricola (Cass. 14.5.1998, n. 4848; 15.7.1977, n. 4404). Nella specie i ricorrenti lamentano l’interclusione sia della residua particella n. 301, ma anche della distinta particella n. (OMISSIS), tuttavia dagli stessi considerata come compendio unitariamente coltivabile e non più raggiungibile a piedi o con mezzi meccanici.”

PROBLEMATICA DELL’ESPROPRIO DI SUOLO DOVE SI CONDUCEVA UNA AZIENDA⁶

⁶ Sez. 1 - , **Sentenza n. 19689** del 03/10/2016 (Rv. 641839 - 01)

In tema di **espropriazione parziale**, quando sull’immobile espropriato siano stati costruiti edifici ed installate attrezzature, al fine di imprimergli - in tutto o in parte - una destinazione industriale, l’espropriazione dell’immobile si estende anche a tutto quanto vi si presenti stabilmente impiantato e, per la parte in cui gli **immobili espropriati presentano destinazione industriale, essi debbono essere in tal modo valutati**, per stabilirne il valore venale, nell’ambito in cui ciò rilevi ai fini del criterio indennitario applicabile; l’indennità può poi estendersi a comprendere il pregiudizio che l’espropriazione arreca, in rapporto ad **attrezzature** e macchinari ed in genere alle cose non comprese nell’espropriazione, **per il fatto che debbano essere rimossi e reimpiantati altrove o per il fatto che non possano essere in altro modo utilizzati**. Invece, il fatto che, estinto il diritto di proprietà, e quindi il minor diritto di godimento, risulti **impedito sul luogo l’ulteriore svolgimento dell’impresa** che utilizzava gli immobili per fornire i propri servizi, **non comporta che l’espropriazione si estenda al diritto dell’imprenditore**, né comporta che sia

La Cassazione è ferma nel **negare ristoro al pregiudizio subito dall'attività economica**, sia che si tratti di attività **esercitata dal proprietario del fondo**, sia che si tratti di attività **esercitata da terzi**. Si ritiene cioè che "bene" indennizzabile sia solo l'immobile (terreno o soprassuolo), non l'impresa, la quale può dunque essere danneggiata o distrutta senza indennizzo (non direi "espropriata" in senso stretto, in quanto non stiamo parlando di una appropriazione dell'impresa da parte della pubblica amministrazione).

Si legge nel corpo della sentenza Cass. n. 19689 del 03/10/2016 ***"la conservazione dell'originaria funzione aziendale in tanto va valutata, in quanto inerisce al valore del bene espropriato, e non all'azienda in sé considerata. Infatti i principi espressamente richiamati nella decisione che ha disposto il rinvio si fondano sulla premessa che "il termine di riferimento dell'indennità è quindi rappresentato dal valore di mercato del bene espropriato quale gli deriva dalle sue caratteristiche naturali, economiche e giuridiche, non anche dal pregiudizio che il proprietario od altro titolare di minore diritto di godimento risente come effetto del non potere ulteriormente svolgere mediante l'uso dello stesso immobile la precedente attività. Di tal che, l'unica indennità va rapportata a come il bene si presenta, prescindendo dalla considerazione dei soggetti aventi diritto a soddisfarsi su di essa per il pregiudizio che l'espropriazione arreca loro, mentre la parte di indennità dovuta ai titolari di diritti di godimento, in quanto incide sull'unica indennità, diminuisce la parte di questa di pertinenza del proprietario del bene (Corte cost. 9 novembre 1988 n. 1022). L'indennità deve peraltro essere rapportata anche al valore delle costruzioni che stabilmente insistono sul terreno espropriato (Sez.Un. 21 aprile 1977 n. 1465), se la loro valutabilità non è esclusa dalla legge (art. 42 della legge n. 2359 del 1865). Quanto non costituisce stabile accessione, ma attrezzatura dell'azienda, e ciò vale certamente per ogni sorta di bene mobile, che continua ad appartenere a chi ne era in precedenza proprietario, può da questi essere asportato. E***

acquisita all'espropriante l'azienda organizzata dall'imprenditore, sì che il valore del bene espropriato debba comprendere quello dell'azienda.

Sez. 1 - , Ordinanza n. 25551 del 12/10/2018 (Rv. 650767 - 01)

In materia di espropriazione per pubblica utilità, non è dovuto alcun risarcimento od indennità al terzo che, in virtù di un diritto personale di godimento sull'immobile legittimamente espropriato, vi svolga un'attività imprenditoriale, in quanto gli obblighi indennitari previsti dagli artt. 39 e 40 della l. n. 2359 del 1865 si rivolgono esclusivamente all'espropriato, non essendo, peraltro, previsto né dalla predetta legge né dalle successive (l. n. 865 del 1971 e d.P.R. n. 327 del 2001) alcun ristoro per le conseguenze economiche derivanti dalla dissoluzione dell'attività aziendale dovuta al provvedimento ablativo, le quali risultano, pertanto, regolate esclusivamente dal rapporto negoziale tra proprietario espropriato e terzo titolare del diritto di godimento estinto.

Sez. 1, Sentenza n. 2424 del 31/01/2008 (Rv. 601664 - 01)

L'indennità di espropriazione non può superare in nessun caso il valore determinabile con l'applicazione del criterio legale, senza che abbia rilievo il reale pregiudizio che il proprietario od altro titolare di minore diritto di godimento risentono come effetto dal non potere ulteriormente svolgere, mediante l'uso dello stesso immobile, la precedente attività. Ne consegue che, estinto il diritto di proprietà, ove risulti impedito sul luogo l'ulteriore svolgimento dell'impresa che utilizzava gli immobili per fornire i propri servizi, l'espropriazione non si estende al diritto dell'imprenditore su di essi, sì che il valore del bene espropriato debba comprendere quello dell'azienda in sé considerata, quale complesso funzionale organizzato, risultante da una pluralità di elementi. Pertanto, nel caso di espropriazione di terreno destinato a parcheggio a servizio di struttura alberghiera, le perdite aziendali lamentate dall'espropriato non sono suscettibili di indennizzo, e l'applicazione del criterio legale previsto nel caso di espropriazione parziale è sufficiente a compensare la perdita subita (nella specie disciplinata dall'art. 15 bis legge prov. Trentino Alto Adige 19 febbraio 1993, n. 63, riproduttivo dell'art. 40 legge 25 giugno 1865, n. 2359), assumendo le perdite aziendali rilevanza autonoma rispetto alla perdita dominicale solo nella diversa ipotesi di espropriazione di azienda agricola (art. 16 legge 22 ottobre 1971, n. 865).

*però la giurisprudenza della Corte ha avuto modo di considerare - ad esempio con la sentenza 3 marzo 1962 n. 396 - che dalla regola dettata dall'art. 40 della legge n. 2359 del 1865 in tema di espropriazione parziale si desume il principio per cui nell'indennità va ricompreso **il ristoro del pregiudizio che l'espropriazione arreca, in rapporto ad attrezzature e macchinari ed in genere alle cose non comprese nell'espropriazione, per il fatto che debbano essere rimossi e reimpiantati altrove o per il fatto che non possano essere in altro modo utilizzati**. In conclusione, quando sull'immobile espropriato siano stati costruiti edifici ed installate attrezzature, al fine di imprimergli - in tutto od in parte - una destinazione industriale, l'espropriazione dell'immobile si estende anche a tutto quanto vi si presenti stabilmente impiantato; e, per la parte in cui gli immobili espropriati presentano destinazione industriale, essi debbono essere in tal modo valutati, per stabilirne il valore venale, nell'ambito in cui ciò rilevi ai fini del criterio indennitario applicabile; l'indennità può poi estendersi a comprendere il pregiudizio prima indicato, valutabile alla stregua dei principi sull'espropriazione parziale. Invece, il fatto che, estinto il diritto di proprietà, e quindi il minore diritto di godimento, risulti impedito sul luogo l'ulteriore svolgimento dell'impresa che utilizzava gli immobili per fornire i propri servizi, non comporta che l'espropriazione si estenda al diritto dell'imprenditore, ne' comporta che sia acquisita all'espropriante l'azienda organizzata dall'imprenditore, sì che il valore del bene espropriato debba comprendere quello dell'azienda."*

OCCUPAZIONE TEMPORANEA

Gli Artt. 49-50 stabiliscono che in caso di occupazione temporanea dell'area è dovuta una indennità per ogni anno pari ad 1/12 **di quanto spetterebbe nel caso di esproprio dell'area** e, per ogni mese o frazione di mese, una indennità pari ad 1/12 di quella annua. Per occupazione temporanea deve intendersi una occupazione del bene non destinata a sfociare in un provvedimento di esproprio: il bene (utilizzato per lo più per aree di cantiere) verrà infatti restituito al proprietario al termine dei lavori.

Anche in questo caso l'obbligo di corrispondere la predetta indennità sorge con il verificarsi della privazione del possesso del bene, e quindi la **data iniziale** coincide con quella riportata sul verbale di immissione in possesso (Cass. Sez. 1 - , Ordinanza n. 16509 del 19/06/2019 (Rv. 654653 - 01).

La **data finale** per effettuare il calcolo deve coincidere con quella **prevista per la fine lavori**. La protrazione degli stessi oltre la data prevista nel decreto di dichiarazione di pubblica utilità, costituirebbe infatti occupazione illegittima e andrebbe ulteriormente e successivamente indennizzata – Cass. Sez. 1, Sentenza n. 714 del 13/01/2011 (Rv. 616120 - 01) – “Non sussiste il vizio di "extrapetita" (art. 112 cod. proc. civ.), qualora il giudice abbia determinato l'indennità di espropriazione, con riferimento all'intero periodo durante il quale si è protratta l'occupazione legittima, non essendo vincolato all'erronea prospettazione difensiva, che ne individui la cessazione alla data di realizzazione dell'opera pubblica, invece che in quella successiva di scadenza del termine (nel caso di specie, quinquennale e poi prorogato per legge) previsto nell'ordinanza sindacale di autorizzazione all'immissione in possesso, dal momento che ogni occupazione temporanea e d'urgenza genera un'obbligazione diretta a compensare il mancato godimento del bene per tutta la durata della sua indisponibilità”.

Se dall'**occupazione temporanea** derivassero **danni ulteriori al terreno occupato**, gli stessi **vanno aggiunti all'indennità**. La **valutazione** dell'indennità di occupazione temporanea **dovrà tener conto di tutti gli elementi che concorrono a determinare non solo il mancato reddito**, ma anche i

danni permanenti o temporanei che il fondo potrà subire anche dopo il rilascio (**es. perdita di fertilità del fondo**). Ugualmente dovranno essere indennizzati i **soprassuoli** che venissero abbattuti: **alberi, muretti, piastrellature**.

Oggetto di indennizzo dovranno poi essere gli eventuali ulteriori decrementi di valore che al residuo della proprietà derivino direttamente dall'occupazione temporanea ex art. 33 Così Cass. Civ. 2653/80; Cass. 24435/2006 e 591/2008⁷

Imposizione di servitù

ART. 44 TU Espropri: **“È dovuta un'indennità al proprietario del fondo che, dalla esecuzione dell'opera pubblica sia gravato da una servitù.”** La misura è quella della ristorazione del pregiudizio subito.

Per servitù deve intendersi l'apposizione di un vincolo sulla proprietà che non tolga al proprietario il bene ma che ne limiti l'utilizzo (es. servitù di passaggio, di acquedotto, di elettrodotto...)

*L'indennizzo (di cui all'art. 46 della legge n. 2359 del 1865) – oggi RT. 44 tue - il cui fondamento poggia sul **principio di giustizia distributiva**, per cui non è consentito soddisfare l'interesse generale attraverso il sacrificio del singolo senza che quest'ultimo ne sia indennizzato - spetta anche ai titolari di beni non espropriati, essendo necessario e sufficiente, ai fini dell'operatività di detta disposizione normativa, il compimento di una attività lecita della pubblica amministrazione, consistente nell'esecuzione di un'opera pubblica, comportante, direttamente, l'imposizione di una servitù o la produzione di un danno di carattere permanente all'altrui proprietà. (Sez. U, Sentenza n. 10163 del 26/06/2003, Rv. 564593 - 01)*

L'indennità è calcolata tenendo conto della differenza tra il valore del fondo prima e dopo l'imposizione o estinzione della servitù.

Occupazione di urgenza ex art. 22 bis

L'art. 22 bis comma 5 stabilisce che per il periodo intercorrente tra la data di immissione in possesso e la data di corresponsione dell'indennità di espropriazione o del corrispettivo stabilito per l'atto di cessione volontaria è dovuta un'indennità di occupazione pari per ogni anno ad **1/12 di quanto spetti per l'esproprio dell'area** e, per ogni mese o frazione di mese, una indennità pari ad 1/12 di quella annua.

Tale indennità va calcolata non solo sul valore del terreno ma sul valore complessivo delle piantagioni e dei manufatti insistenti sullo stesso – cfr. Cass. Sez. 6 - 1, Ordinanza n. 18732 del 27/07/2017 (Rv. 645679 - 01).

Tale indennità è cosa assai diversa dall'occupazione temporanea, pur avendo un analogo metodo di calcolo: in questo caso infatti il bene verrà espropriato e questa indennità rappresenta un corrispettivo attribuito al proprietario per essere stato privato del bene, a seguito dell'immissione in possesso, prima di ricevere il pagamento dell'indennità.

⁷ In tema di espropriazioni, il criterio di liquidazione dell'indennità previsto dall'art. 40 legge 25 giugno 1865, n. 2359 che, nei casi di espropriazione parziale, tiene conto del deprezzamento subito dalla parte residua, esprime un principio di carattere generale applicabile anche nel caso di occupazione acquisitiva parziale. Tuttavia, al fine di ottenere la liquidazione secondo tale parametro, l'attore ha l'onere di allegare in maniera specifica, fin dal giudizio di primo grado, siffatto deprezzamento dell'area, essendo preclusa la proposizione di tale questione per la prima volta in grado d'appello.

Indennità aggiuntiva a coltivatore diretto

L'[art. 40.4 T.U.](#) espropri prevede che qualora il proprietario espropriato sia coltivatore diretto o imprenditore agricolo a titolo principale **abbia diritto ad un'indennità aggiuntiva pari al valore agricolo medio della coltura effettivamente praticata.**

La definizione di coltivatore diretto va mutuata dalla normativa generale, in assenza di una definizione specifica nel T.U. espropri.

L'art. 2083 c.c. nella definizione di piccolo imprenditore prevede la figura del coltivatore diretto come colui che eserciti un'attività organizzata prevalentemente con il lavoro proprio e dei componenti della famiglia.

La giurisprudenza in materia chiarisce adeguatamente il punto:

*“In tema di espropriazione di suoli edificabili, l'art. 37, comma 9, del d.P.R. n. 327 del 2001, nel riconoscere il diritto alla cd. indennità aggiuntiva in favore dei soggetti che traggono i propri mezzi di sussistenza dalla coltivazione del suolo, ne condiziona la concreta erogazione, oltre che alla titolarità di uno dei rapporti agrari tipici, all'utilizzazione agraria del terreno, 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**; è pertanto escluso dal novero dei soggetti aventi diritto a tale beneficio il terzo conduttore imprenditore agricolo - il quale esercita la coltivazione e produzione agricola con prevalenza del fattore capitale sul lavoro e con impegno prevalente di manodopera subordinata -, senza che tale esclusione possa ritenersi in contrasto con il principio di uguaglianza, avuto riguardo alla differenza esistente tra il predetto e i soggetti individuati dall'art. 17 della legge n. 865 del 1971. (Sez. 1 - , Ordinanza n. 20658 del 31/07/2019, Rv. 654882 - 01)*

Deve quindi trattarsi di soggetti che, in forma singola o societaria, esercitino come attività principale quella di imprenditore agricolo.

Indennità a favore dell'affittuario di bene espropriato

Nel caso in cui il terreno espropriato sia affittato, l'affittuario ha diritto alla riscossione di un'indennità. Per affittuario deve intendersi colui che conduca in locazione l'immobile oggetto di esproprio.

La norma (artt. 37.9 e 42.1) prevede il diritto ad un'indennità a favore del “fittavolo, mezzadro e compartecipe che per effetto della procedura espropriativa... sia costretto ad abbandonare in tutto o in parte l'area direttamente coltivata”.

L'indennità da corrispondersi è pari al valore agricolo medio della porzione espropriata.

Requisiti indispensabili sono:

- stipulazione di regolare contratto di affitto registrato antecedente di 1 anno la dichiarazione di pubblica utilità
- Natura di coltivatore diretto o imprenditore agricolo a titolo principale dell'affittuario (sul diritto di quest'ultimo a tale indennità sono peraltro presenti alcuni dubbi interpretativi)

Peraltro mentre nel caso di esproprio è l'ente pubblico che ha l'obbligo di contattare ed informare il proprietario espropriato, un tale obbligo non è rinvenibile a carico dell'ente a favore

dell'affittuario di un fondo espropriato; questi pertanto deve farsi promotore di un'apposita richiesta all'ente espropriante.

DANNI A BENI NON ESPROPRIATI

Art. 44: *“È dovuta 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” .*

Tale norma prevede la possibilità di indennizzo a favore di chi, non essendo stato soggetto all'espropriazione, risente comunque di un danno a causa della realizzazione dell'opera pubblica (

La giurisprudenza ha riconosciuti tra gli altri i seguenti danni:

- perdita o diminuzione di un diritto;
- perdita o diminuzione del carattere irriguo di un fondo agricolo
- servitù di fatto per utilizzo di strada privata per accesso ad opera pubblica.
- rumori, pericolo caduta oggetti da strada sopraelevata
- perdita di servitù di passaggio

In particolare

“Qualora l'esecuzione dell'opera pubblica determini l'eliminazione di una servitù di passaggio esistente sul fondo espropriato e la conseguente interclusione del fondo dominante, il proprietario dello stesso subisce un danno “in re ipsa”, quantificabile nella diminuzione di valore del fondo, sicché deve essere liquidata in favore del medesimo una indennità pari alla somma occorrente per la costituzione di una servitù coattiva e, solo ove detta somma risultasse superiore alla misura della diminuzione di valore del fondo intercluso, la relativa indennità deve essere commisurata alla minor somma corrispondente alla diminuzione di valore del fondo. Sez. 3 - , Ordinanza n. 22815 del 29/09/2017 (Rv. 645508 - 01)

Il pregiudizio derivante dalla diminuzione del valore di mercato della superficie residua del fondo espropriato per l'incidenza negativa del campo di forze elettromagnetiche conseguente alla costruzione di un elettrodotto è suscettibile di essere indennizzato, ove opportunamente documentato. (Nella specie, la S.C. ha confermato la sentenza di merito che aveva escluso che dall'installazione dell'elettrodotto potesse farsi discendere, in via automatica, un deprezzamento collegato alla non provata nocività dei campi magnetici). (Sez. 1, Sentenza n. 19686 del 03/10/2016, Rv. 641331 - 01)

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). (Sez. 1, Sentenza n. 15629 del 27/07/2016, Rv. 640672 - 01)

La giurisprudenza della SC Corte, è nel senso che pur nella varietà delle situazioni prese in esame, vale il criterio **che non può ritenersi indennizzabile ogni pregiudizio, anche lieve, arrecato al diritto dei privati dalla realizzazione di un'opera pubblica, ma che occorre un'apprezzabile compressione o riduzione del contenuto del diritto inciso** e che non attingono questo livello di consistenza quelle utilità marginali che non trovano tutela nell'ordinamento giuridico come diritti soggettivi autonomi o come attributi caratteristici e qualificanti del diritto di proprietà quali l'insolazione, l'areazione, l'ampiezza della veduta panoramica. Tali nocuenti sono allora

indennizzabili soltanto se superino i limiti di una menomazione di aspetti solo marginali del diritto dominicale, e si traducano in una sensibile compressione delle obiettive possibilità di utilizzazione degli edifici latitanti: come si verifica esemplificativamente allorché, trattandosi di casa d'abitazione, comportino la riduzione della capacità abitativa del bene.

Così come è indennizzabile ai sensi del menzionato art. 46, il pregiudizio subito da dette costruzioni per effetto di immissioni di rumori, vibrazioni, gas di scarico e simili, quando (e solo se) le stesse per la loro continuità ed intensità superino i limiti della normale tollerabilità, perciò da apprezzarsi con i criteri posti dall'art. 844 cod. civ.

Per stabilire, poi, se le stesse superano la normale tollerabilità, la Suprema Corte (Cass. 5697/2001; 9693/1990) ha affermato: a) che occorre, anzitutto, avere riguardo alla destinazione della zona ove sono situati gli immobili, perché se è prevalentemente abitativa, il contemperamento delle ragioni della proprietà con quelle della produzione deve esser effettuato dando prevalenza alle esigenze personali di vita del proprietario dell'immobile adibito ad abitazione rispetto alle utilità economiche derivanti dal collegamento stradale; mentre se non lo è, il concetto di normale tollerabilità delle immissioni deve essere notevolmente più ampio di quello applicabile rispetto ai centri prevalentemente occupati da case di civile abitazione; b) mancando nella legge una misura in base alla quale si stabilisce con criteri automatici il limite di tollerabilità, **resta affidato al giudice di merito,** chiamato a determinarlo, un compito moderatore ed equilibratore da esercitarsi di volta in volta con equo e prudente apprezzamento, nel quadro delle direttive di legge (cfr. D.P.C.M. 1 marzo 1991 e successivi), in relazione sia alle condizioni dei luoghi ed alle attività normalmente svolte in un determinato contesto, sia al sistema di vita ed alle correnti abitudini della popolazione nel presente momento storico; e tenuto altresì conto delle esigenze della convivenza sociale e dell'entità degli interessi in conflitto, nonché della funzione sociale della proprietà."

L'obbligazione indennitaria di cui all'art. 46 della l. n. 2359 del 1865 sorge con l'esecuzione dell'opera produttiva del pregiudizio alla vicina proprietà e, in caso di concessione traslativa dell'opera pubblica, nasce in capo a chi sia concessionario alla relativa data, sicché la chiusura della concessione, successivamente disposta dall'amministrazione concedente, non comporta la perdita della titolarità di tale obbligazione da parte dell'ex concessionario, atteso che la suddetta chiusura non ha effetto retroattivo ed inoltre che la responsabilità del concessionario, prevista da norme imperative, non potrebbe essere esclusa da diversi accordi tra concedente e concessionario stesso o da diverse disposizioni della menzionata amministrazione. (Sez. U - , Sentenza n. 25038 del 07/12/2016, Rv. 641774 - 01)

L'OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA

Si parla di occupazione illegittima in ogni caso in cui il procedimento di esproprio sia viziato da gravi irregolarità, ivi compreso il caso in cui l'ente pubblico abbia occupato e costruito l'opera su un suolo privato in assenza di qualunque procedura espropriativa in atto.

Prima dell'approvazione del T.U. Espropri la Giurisprudenza aveva sancito da un lato l'irrevocabile acquisizione al patrimonio pubblico del suolo e del bene ivi costruito, dall'altro il diritto all'integrale ristoro dei danni subiti a favore del proprietario del bene illegittimamente occupato ed acquisito.

Tale ricostruzione, successivamente superata dalla stessa giurisprudenza, era stata di fatto recepita dall'art. 43 D.p.r. 327/2001 il quale sostanzialmente prevedeva la possibilità di atti espropriativi in sanatoria.

L'articolo è stato quindi dichiarato illegittimo costituzionalmente con la sentenza 293/2010.

Norma analoga è stata inserita con l'approvazione nel 2011 dell'art. 42 bis

Il proprietario pertanto potrà alternativamente chiedere:

- la restituzione dei beni occupati illegittimamente, con demolizione delle opere e rimessione in pristino dello stato dei luoghi, oltre al risarcimento del danno per l'occupazione illegittima
- Il risarcimento integrale del danno subito per ablazione illegittima.

L'ente pubblico potrà tuttavia procedere ad una sorte di sanatoria dell'abuso compiuto, riconoscendo al proprietario una indennità di esproprio, maggiorata di un risarcimento del danno calcolato in termini percentuali sulla base di quanto stabilito dall'art. 42 bis.

Stante il carattere di **illecito permanente dell'occupazione illegittima**, la Giurisprudenza ritiene non sussistere termini di prescrizione: il diritto del proprietario potrà pertanto essere fatto valere anche a distanza di molto tempo – cfr. Cass. Sez. U, Sentenza n. 735 del 19/01/2015 (Rv. 634018 - 01) *“L'occupazione e la manipolazione del bene immobile di un privato da parte della P.A., allorché il decreto di esproprio non sia stato emesso o sia stato annullato, integra un illecito di natura permanente che dà luogo ad una pretesa risarcitoria avente sempre ad oggetto i danni per il periodo, non coperto dall'eventuale occupazione legittima, durante il quale il privato ha subito la perdita delle utilità ricavabili dal bene sino al momento della restituzione, ovvero della domanda di risarcimento per equivalente che egli può esperire, in alternativa, abdicando alla proprietà del bene stesso. Ne consegue che la prescrizione quinquennale del diritto al risarcimento dei danni decorre dalle singole annualità, quanto al danno per la perdita del godimento del bene, e dalla data della domanda, quanto alla reintegrazione per equivalente”*.

Competente è il tar in caso di atti espropriativi viziati da illegittimità, (occupazione cd. appropriativa), la giurisdizione ordinaria in caso di occupazione condotta in assenza di atti espropriativi (occupazione cd. usurpativa).

STIMA

Sez. 1 - , Ordinanza n. 15412 del 06/06/2019 (Rv. 654273 - 02)

In tema di determinazione dell'indennità di esproprio, ovvero del risarcimento del danno da cd. occupazione acquisitiva, occorre fare riferimento esclusivamente al valore di mercato del bene alla data del decreto di esproprio (ovvero dell'occupazione illegittima), restando inammissibile l'accertamento del valore del fondo espropriato od occupato attraverso la comparazione con il prezzo di immobili omogenei, oppure calcolando i relativi costi di costruzione, in un momento diverso dalla data dell'esproprio o dell'occupazione, devalutando poi il "quantum" liquidato mediante l'uso degli indici Istat, poiché il mercato immobiliare risente di variabili macroeconomiche diverse dalla fluttuazione della moneta nel tempo, anche se a questa parzialmente legate, nonché di condizioni microeconomiche dettate dallo sviluppo edilizio di una determinata zona, che sono completamente avulse dal valore della moneta.

Sez. 1 - , Ordinanza n. 10502 del 15/04/2019 (Rv. 653879 - 01)

Ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione delle aree prive di pianificazione urbanistica, la stima non può risolversi in un mero esercizio qualificatorio dell'astratta natura dell'area, ma deve corrispondere all'effettivo valore di mercato di questa secondo le sue caratteristiche concrete espresse in termini monetari, desunte da taluni fatti-indice obiettivi quali, tra gli altri, la vicinanza al centro abitato, lo sviluppo edilizio raggiunto dalle zone adiacenti, l'esistenza di servizi pubblici essenziali, la presenza di opere di urbanizzazione primaria, il collegamento con i centri urbani già organizzati, sicché, in detta situazione, trova applicazione il criterio – suppletivo in carenza di strumenti urbanistici e complementare agli effetti della determinazione del concreto valore dell'area – dell'edificabilità di fatto, dovendo darsi rilievo all'attività edilizia legittimamente realizzabile in assenza di pianificazione urbanistica, a quella libera ed a quella consentita previo rilascio del permesso di costruire. (Nella specie, la S.C. ha cassato la sentenza di merito che aveva ritenuto "assolutamente inedificabili" e "agricole" le aree espropriate in quanto esterne al perimetro del territorio urbanizzato).

Sez. 1 - , Ordinanza n. 27934 del 31/10/2018 (Rv. 651450 - 01)

L'indennità di espropriazione di costruzioni legittimamente edificate - nella specie, un appartamento situato in un edificio inserito nel programma regionale di riqualificazione urbana - dev'essere commisurata al valore venale del bene, ossia al suo valore di mercato, da determinarsi attraverso indagini e sulla base dei criteri della scienza estimativa, i quali non tengono conto della maggiore spesa che l'espropriato dovrebbe sostenere per l'acquisto e la sistemazione di un altro bene conforme alle proprie esigenze abitative, trattandosi di elementi soggettivi di valutazione, forieri di disparità di trattamento tra proprietari di beni aventi caratteristiche omogenee e comunque idonei a far sorgere complicazioni nel procedimento di stima, ispirato invece a finalità di semplificazione ed accelerazione.

Sez. 1 - , Ordinanza n. 26644 del 22/10/2018 (Rv. 651444 - 01)

Ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione, è necessario determinare il regime urbanistico dell'area, definendone l'edificabilità o inedificabilità al momento del decreto di esproprio, tuttavia, nell'ipotesi in cui l'originario vincolo di inedificabilità sia scaduto per decorso del termine quinquennale, ma sia stato oggetto di reiterazione, quest'ultima può dare diritto alla corresponsione di una speciale indennità, peraltro distinta da quella di espropriazione, restando però inapplicabile il criterio dell'edificabilità di fatto, riservato all'ipotesi in cui, al momento del concludersi della vicenda ablatoria persista, riguardo alla stessa area, una situazione di carenza di pianificazione

Sez. 1 - , Ordinanza n. 15693 del 14/06/2018 (Rv. 649136 - 01)

In tema di espropriazione per pubblica utilità di terreni edificabili inseriti in un piano di insediamenti produttivi (PIP), la questione della detrazione degli oneri di urbanizzazione dal valore del fondo assume rilevanza esclusivamente se la valutazione sia stata effettuata applicando il metodo analitico – ricostruttivo che è volto a determinare il valore di trasformazione dell'area espropriata, mentre non rileva se la stima sia stata effettuata applicando il metodo sintetico – comparativo, che si avvale di indicazioni di mercato concernenti il prezzo pagato per immobili omogenei.

Sez. 1 - , Ordinanza n. 14632 del 06/06/2018 (Rv. 648940 - 01)

In tema di espropriazione per pubblica utilità, l'inclusione del terreno espropriato in una fascia di rispetto stradale vale a qualificarlo come non edificabile, ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione, trattandosi di una limitazione legale della proprietà, avente carattere generale, in quanto concernente, sotto il profilo soggettivo, tutti i cittadini proprietari di determinati beni che si trovino nella medesima situazione e, sotto il profilo oggettivo, beni immobili individuati "a priori" per categoria derivante dalla loro posizione o localizzazione rispetto a un'opera pubblica stradale o ferroviaria, non rilevando in senso contrario che il terreno sia collocato all'interno di un piano di insediamento industriale (P.I.P.) o di un piano di edilizia economica e popolare (P.E.E.P.).

Sez. 1 - , Ordinanza n. 4100 del 20/02/2018 (Rv. 648135 - 01)

Ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione, la ricognizione della qualificazione, edificatoria o meno, dell'area deve essere operata tenendo conto delle caratteristiche fattuali e giuridiche del bene alla data del decreto di esproprio, prendendo in considerazione i vincoli conformativi, non ablatori, incidenti a tempo indeterminato sul regime di uso della proprietà nei confronti di una generalità di beni e di una pluralità indifferenziata di soggetti, e prescindendo dai vincoli di natura espropriativa ovvero da quelli sostanzialmente preordinati all'esproprio (cd. lenticolari) che, pur contenuti in strumenti urbanistici di secondo livello, sono vincoli particolari, incidenti su beni determinati, in funzione della localizzazione puntuale di un'opera pubblica, sicché, ove sopravvenga nelle more dell'espropriazione il mutamento della destinazione urbanistica dell'area, non può in ogni caso disporsi la retrodatazione della detta qualificazione all'epoca dell'apposizione del vincolo poiché ciò darebbe luogo ad un indennizzo inficiato da astrattezza e, come tale, contrastante con il disposto dell'art. 42, comma 3, Cost. (Nella specie, la destinazione dell'area era mutata, in forza di variante al p.r.g. anteriore all'espropriazione, da "zona rurale" a "zona per attrezzature collettive" a vocazione edificatoria, in vista del trasferimento nell'area stessa di una centrale elettrica; la S.C. ha cassato la sentenza di merito che, per ciò solo, aveva stimato il bene come agricolo ritenendo la variante vincolo particolare già preordinato all'esproprio, senza considerare la generale destinazione della zona, l'effettiva portata, generale o lenticolare, della variante, la concreta destinazione dell'area al momento dell'esproprio e la sussistenza o meno di un'edificabilità legale).

Sez. 1 - , Sentenza n. 25320 del 25/10/2017 (Rv. 645933 - 01)

In materia di espropriazione per pubblica utilità, il vincolo particolare imposto dalla variante al piano regolatore generale che incida su beni determinati, in funzione non già di una generale destinazione di zona ma della localizzazione di un'opera pubblica la cui realizzazione non può coesistere con la proprietà privata, va qualificato come preordinato alla relativa espropriazione e da esso deve, dunque, prescindere nella qualificazione dell'area. (Nella specie, la S.C. ha confermato la sentenza di merito che aveva ritenuto la natura ablatoria del vincolo apposto su un complesso industriale da lungo tempo degradato e da destinare "al servizio della città", facendo riferimento per la determinazione dell'indennità di esproprio alla previgente destinazione del piano regolatore generale).

Sez. 6 - 1, Ordinanza n. [18732](#) del 27/07/2017 (Rv. 645679 - 01)

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.

Sez. 1 - , Sentenza n. 11913 del 12/05/2017 (Rv. 644076 - 01)

L'indicazione di opere di viabilità nel piano regolatore generale comporta, in via ordinaria, un vincolo di inedificabilità delle parti di territorio interessate, che non concreta un vincolo preordinato ad esproprio, a meno che non si tratti, in via eccezionale, di destinazione assimilabile all'indicazione delle reti stradali all'interno ed a servizio delle singole zone, come tali riconducibili a vincoli imposti a titolo particolare, di carattere espropriativo.

Sez. 1 - , Sentenza n. 20232 del 07/10/2016 (Rv. 642049 - 01)

E viziata, per insufficienza della motivazione, la sentenza con la quale il giudice di merito (nella specie, al fine di determinare l'importo dovuto a titolo di indennità di esproprio) si sia limitato ad aderire alle conclusioni del consulente tecnico, assumendo che la consulenza era stata elaborata adottando un convincente metodo sintetico-comparativo (che si risolve nell'attribuire al bene da stimare il prezzo di mercato di immobili "omogenei", non solo con riferimento agli elementi materiali, ma anche alla condizione giuridica urbanistica all'epoca del decreto ablativo), in quanto la correttezza del metodo utilizzato dall'ausiliario non esime il giudice dal dovere di indicare i dati obiettivi sui quali ha ritenuto di fondare la propria valutazione, al fine di consentire un controllo sulla congruità della motivazione. Infatti, rientrando nel potere del consulente tecnico d'ufficio attingere "aliunde" notizie e dati, non rilevabili dagli atti processuali e concernenti fatti e situazioni formanti oggetto del suo accertamento quando ciò sia necessario per espletare convenientemente il compito affidatogli, dette indagini possono concorrere alla formazione del convincimento del giudice solo quando ne siano indicate le fonti, in modo che le parti siano messe in grado di effettuarne il controllo.

Sez. 1 - , Sentenza n. 20230 del 07/10/2016 (Rv. 642047 - 01)

Ai fini indennitari e della previa qualificazione dei suoli espropriati alla stregua delle correlative "possibilità legali" di edificazione al momento dell'apposizione del vincolo preordinato all'espropriazione ai sensi dell'art. 5-bis, comma 3, della l. n. 359 del 1992, le prescrizioni ed i vincoli stabiliti dagli strumenti urbanistici di secondo livello - influenti di regola su tale qualificazione, per il contenuto conformativo della proprietà che ad essi deriva dalla loro funzione di definire, per zone, in via astratta e generale, le possibilità edificatorie connesse al diritto domenicale - possono, in via eccezionale, avere viceversa anche portata e contenuto direttamente ablatori ove si tratti di vincoli particolari, incidenti su beni determinati in funzione di localizzazione dell'opera pubblica, implicante di per sé la necessaria traslazione di quei beni all'ente pubblico.

“orientamento di questa Corte, secondo cui il carattere conformativo, e non ablatorio, agli effetti indennitari, dei vincoli di piano non discende, direttamente e necessariamente, dal fatto in sé della

loro collocazione nello strumento urbanistico, e non si impone, quindi, esclusivamente in ragione della fonte da cui il vincolo deriva, quanto piuttosto dipende dai requisiti oggettivi, di natura e struttura - che vincoli contenuti nello strumento urbanistico di norma presentano - della incidenza su una generalità di beni, nei confronti di una pluralità indifferenziata di soggetti, in funzione della destinazione assolta dalla intera zona in cui questi ricadono, in ragione delle sue caratteristiche intrinseche o del rapporto (per lo più spaziale) con un'opera pubblica: dal che appunto il modo d'essere, "conformato" della proprietà dei beni medesimi. Ciò allora comporta che, ove in via eccezionale, vincoli, pur contenuti in piani di secondo livello non abbiano una tal natura generale, ma si presentino, viceversa, come vincoli particolari, incidenti su beni determinati, in funzione non già di una generale destinazione di zona, ma della localizzazione puntuale (normalmente definita "lenticolare") di un'opera pubblica, la cui realizzazione non può coesistere con la proprietà privata, ma ne esige la traslazione in favore dell'ente pubblico, si realizza un vincolo sostanzialmente preordinato all'espropriazione, dal quale, nonostante la sua formale allocazione, deve comunque prescindere ai fini della qualificazione dell'area, per gli effetti indennitari, con la necessità di individuare il parametro legale di siffatta qualificazione in uno strumento previgente"

Sez. 6 - 1, Ordinanza n. 6243 del 31/03/2016 (Rv. 639266 - 01)

In tema di liquidazione dell'indennità di espropriazione per le aree edificabili, la determinazione del valore del fondo può essere effettuata tanto con metodo sintetico-comparativo, volto ad individuare il prezzo di mercato dell'immobile attraverso il confronto con quelli di beni aventi caratteristiche omogenee, quanto con metodo analitico-ricostruttivo, fondato sull'accertamento del costo di trasformazione del fondo, non potendosi stabilire tra i due criteri un rapporto di regola ad eccezione, e restando pertanto rimessa al giudice di merito la scelta di un metodo di stima impronta