

ESPROPRIAZIONE: Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Determinazione - Stima - In genere - Indennità di esproprio - Previsione urbanistica introduttiva di destinazione realizzabile anche ad iniziativa privata - Vincolo - Esclusione - Vocazione edificatoria del suolo - Sussistenza - Fattispecie.

Cass. civ., Sez. I, 23 novembre 2021, n. 36331

- in *Giurisprudenza Italiana*, 2, 2022, pag. 275 e ss., con commento a cura di F.A. Genovese, *Vincoli preordinati all'esproprio dei suoli: la c.d. piastra logistica*.

“[...] Ai fini della determinazione dell'indennità espropriativa, l'adozione del criterio previsto per le aree edificabili richiede, quale condizione necessaria e sufficiente, che l'immobile sia individuato come zona edificabile anche ad iniziativa privata nello strumento urbanistico generale, pur se a fini diversi dall'edilizia residenziale privata, e sebbene l'edificabilità risulti subordinata alla stipula di una convenzione con l'amministrazione comunale e sia comunque limitata ad una tipologia vincolata, non configurandosi, in tal caso, un vincolo conformativo della proprietà a fini pubblicistici. (Nella specie il terreno privato era stato espropriato per consentire la realizzazione della piastra logistica, "hub interportuale" [...]).”

Svolgimento del processo

che:

1. La Corte d'appello di Perugia, a seguito dell'opposizione alla stima delle indennità di esproprio e occupazione proposta da F.P.G.D. e P.M. - proprietari di un terreno sito in località (OMISSIS) del Comune di Narni, espropriato dalla Regione Umbria in funzione della realizzazione della piastra logistica di (OMISSIS) -, escludeva che l'immobile abitato avesse natura edificabile, giacchè l'edificazione consentita nella zona dal P.R.G. era finalizzata alla realizzazione di opere di interesse pubblico senza spazio per l'iniziativa economica privata.

Osservava, peraltro, che le destinazioni urbanistiche conseguenti al P.R.G. del Comune di Narni del 2004 non assumevano rilievo ai fini di causa, dato che le stesse miravano a dare attuazione al vincolo preordinato all'esproprio in funzione della realizzazione della piastra logistica di (OMISSIS), dovendosi invece avere riguardo al previgente P.R.G., secondo cui i terreni in questione avevano destinazione agricola.

Determinava, infine, l'entità dell'indennizzo dovuto nella misura indicata dal C.T.U., in considerazione del carattere coltivo del terreno e del suo valore di mercato.

2. Per la cassazione di tale sentenza, pubblicata in data 27 febbraio 2017, hanno proposto ricorso F.P.G.D. e P.M. prospettando quattro motivi di doglianza, ai quali ha resistito con controricorso la Regione Umbria.

Parte ricorrente ha depositato memoria ai sensi dell'art. 380 bis.1 c.p.c..

Parte controricorrente ha depositato memoria al di fuori dei termini previsti da tale norma.

Motivi della decisione

che:

3.1 Il primo motivo di ricorso denuncia, ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, nn. 3 e 5, la violazione e falsa applicazione della L.R. n. 7 del 2011, artt. 20 e 21, con riferimento alle norme del P.R.G. del Comune di Narni approvato il 24 marzo 2004 e del PRUSST adottato con D.P.G.R. n. 135 del 2004, nonché l'erroneità della motivazione su un fatto controverso e decisivo: malgrado le aree espropriate avessero natura edificabile, rientrando, secondo il P.R.G. del Comune di Narni approvato il 24 marzo 2004, in una zona destinata ad attrezzature ed impianti di interesse generale i cui interventi, a mente delle N.T.A., potevano essere promossi anche da parte di privati, la commissione regionale espropri e il C.T.U. nominato in corso di causa avevano qualificato i terreni come non edificabili.

Una simile valutazione era stata effettuata in applicazione della L.R. n. 7 del 2011, artt. 20 e 21, per come interpretati alla luce della Delib. Giunta Regionale n. 362 del 2011, secondo cui ai fini dell'applicazione del requisito dell'edificabilità legale dei terreni da espropriare non dovevano considerarsi le aree derivanti da precedente destinazione agricola in cui gli interventi relativi a servizi o attrezzature pubbliche o di uso pubblico erano promossi anche da soggetti privati, subordinatamente alla stipula di una convenzione o atto equipollente con il soggetto pubblico che autorizza l'attuazione delle previsioni del P.R.G. garantendone l'uso pubblico.

L'inedificabilità ritenuta dalla Corte distrettuale, tuttavia, contrasta a dire dei ricorrenti - con le regole di uso del territorio poste dal locale P.R.G. e dalle relative N.T.A., all'interno delle quali non è previsto una riserva di appartenenza e di edificabilità pubblica.

3.2 Il secondo motivo di ricorso lamenta, ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, nn. 3 e 5, la violazione e falsa applicazione della L.R. n. 7 del 2011, artt. 20 e 21, con riferimento all'art. 1 del primo protocollo addizionale della Carta E.D.U., art. 117 Cost., comma 3 e art. 42 Cost., nonché l'erroneità della motivazione su un fatto controverso e decisivo: la Corte d'appello è giunta - in tesi di parte ricorrente - a superare la reale portata delle norme del P.R.G. del Comune di Narni riguardanti le aree in questione in conseguenza della Delib. n. 362 del 2013, della giunta regionale, che ha invaso sfere riservate al potere legislativo statale e, comunque, ha integrato e ampliato

illegittimamente la portata della normativa regionale attraverso l'introduzione criteri indennitari del tutto incongrui e disancorati dal reale valore di mercato degli immobili.

I beni oggetto dell'espropriazione sono stati così stimati sul presupposto della loro inedificabilità, senza che fosse considerato il loro reale valore di mercato espresso dalla destinazione urbanistica prevista nel P.R.G. e nelle N.T.A..

3.3 Il terzo motivo di ricorso assume, ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, nn. 3 e 5, la violazione e falsa applicazione della L.R. n. 7 del 2011, artt. 20 e 21, con riferimento all'art. 1 del primo protocollo addizionale della Carta E.D.U. e art. 42 Cost. e ai principi generali fissati dalle sentenze della Corte Costituzionale n. 348 e 349/2007 e 181/2011, oltre che l'erroneità della motivazione su un fatto controverso e decisivo: la stima dei terreni effettuata dal C.T.U. e recepita dalla Corte di merito non ha applicato il criterio stabilito da copiosa giurisprudenza della Corte Costituzionale e della Corte di legittimità secondo cui l'indennizzo dovuto in conseguenza dell'espropriazione per pubblica utilità deve essere rapportato al valore effettivo di mercato dei beni ablati.

Occorreva invece, in presenza di una possibilità di utilizzazione dei terreni ulteriore e diversa da quella agricola e intermedia fra l'agricola e l'edificatoria, tenere conto del reale valore di mercato, al fine di assicurare agli espropriati un serio ristoro.

4. I motivi, da esaminare congiuntamente in ragione del rapporto di connessione fra loro esistente, sono fondati.

4.1 La Corte di merito ha accertato, in coerenza con gli assunti degli oppositori, che i terreni espropriati, stando al P.R.G. del Comune di Narni nella variante approvata in data 24 marzo 2004, avevano destinazione urbanistica funzionale alla realizzazione della piastra logistica ("hub interportuale") di (OMISSIS), opera che a dire della stessa amministrazione controricorrente era ricompresa nel programma di infrastrutture strategiche pubbliche e private e degli insediamenti produttivi previsto dalla L. n. 443 del 2001, art. 1 e approvato con Delib. C.I.P.E. 21 dicembre 2001.

La piastra logistica, nella previsione della L. n. 443 del 2001, costituisce un'infrastruttura strategica di carattere evolutivo rispetto all'interporto (organismo che già la L. n. 240 del 1990, art. 1, definiva come complesso di strutture e servizi integrati e finalizzati allo scambio di merci tra le diverse modalità di trasporto, comunque comprendente uno scalo ferroviario idoneo a formare o ricevere treni completi e in collegamento con porti, aeroporti e viabilità di grande comunicazione).

Il D.Lgs. n. 190 del 2002, di attuazione della L. n. 443 del 2001, non riserva all'iniziativa pubblica la realizzazione del programma delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale stabilito dalla legge delega, prevedendo invece - dell'art. 1, comma

7, lett. g) - che soggetti aggiudicatori competenti alla realizzazione delle infrastrutture possano essere tanto le amministrazioni aggiudicatrici ai sensi dell'art. 1, lett. b), della Direttiva 93/37/CEE, quanto i soggetti aggiudicatori di cui al D.Lgs. n. 158 del 1995, art. 2 (norma che comprende anche soggetti privati), oltre che i diversi soggetti pubblici o privati assegnatari dei fondi.

Il P.R.G. del Comune di Narni, nel recepire la realizzazione all'interno del territorio dell'opera di carattere strategico prevista dalla Delibera del C.I.P.E., si è poi posto in linea di continuità con la normativa nazionale volta alla realizzazione del programma di infrastrutture strategiche, prevedendo espressamente - come registra la decisione impugnata - che gli interventi di realizzazione di servizi ed attrezzature pubbliche o di uso pubblico, quale quello concernente la piastra logistica, potessero avvenire anche su iniziativa privata, subordinatamente alla stipula di una convenzione con l'amministrazione comunale che ne garantisse l'uso pubblico.

4.2 La destinazione dei terreni espropriati alla realizzazione di una piastra logistica di interesse pubblico strategico ne fa emergere il carattere edificabile.

Una simile destinazione trova conferma nell'attuabilità dell'intervento anche a iniziativa dei privati.

In vero, ove la previsione urbanistica introduca una destinazione realizzabile anche ad iniziativa privata, non può parlarsi di vincolo e, dunque, non può escludersi la vocazione edificatoria del suolo (Cass. 11729/2003); rimangono perciò inclusi nella categoria dei terreni a vocazione edificatoria legale quelli in cui l'edificazione, sia pure a tipologia vincolata, sia consentita all'iniziativa privata, in base alla concreta disciplina e destinazione urbanistica attribuita all'area (Cass. 404/2010).

Peraltro, la partecipazione dei proprietari, attraverso iniziative private o promiscue pubblico-private nell'attuazione della pianificazione, è ritenuta ammissibile dalla Corte costituzionale ove la destinazione non comporti necessariamente l'espropriazione o interventi ad esclusiva iniziativa pubblica, che quindi siano attuabili dal soggetto privato e senza necessità di previa ablazione del bene; ciò può essere il risultato di una scelta di politica programmatoria tutte le volte in cui gli obiettivi di interesse generale, di dotare il territorio di attrezzature e servizi, siano ritenuti realizzabili (e come tali specificatamente compresi nelle previsioni pianificatorie) anche attraverso l'iniziativa economica privata, pur se accompagnati da strumenti di convenzionamento (v. Corte Cost. 20 maggio 1999, n. 179; tra gli stessi esempi richiamati dalla Consulta compaiono utilizzazioni come zone artigianali o industriali o residenziali, mercati e complessi per la distribuzione commerciale).

4.3 La Corte d'appello, al pari di quanto già aveva fatto la commissione regionale espropri, ha applicato alla fattispecie in esame il disposto della L.R. n. 7 del 2011, art. 20 (secondo cui "ai soli fini del requisito di edificabilità legale dei terreni da espropriare non si considerano edificabili le

aree dello strumento urbanistico generale, i cui interventi previsti sono riservati agli enti pubblici o concessionari di pubblici servizi, qualora derivino direttamente da una precedente destinazione agricola") interpretandolo alla luce della Delib. Giunta Regionale n. 362 del 2011, a mente della quale non si considerano edificabili le aree derivanti da precedente destinazione agricola in cui gli interventi relativi a servizi e attrezzature pubbliche o di uso pubblico sono promossi anche da soggetti privati, subordinatamente alla stipula di una convenzione.

In questa prospettiva interpretativa i giudici distrettuali hanno constatato il ricorrere di entrambi i requisiti per escludere il carattere di edificabilità, dato che i terreni nel previgente P.R.G. erano censiti con destinazione agricola e l'edificazione poteva sì avvenire anche ad opera dei privati, ma non per dare libero spazio alla loro iniziativa economica, ma per la sola realizzazione di opere di interesse pubblico.

Un simile rilievo, tuttavia, e l'atto amministrativo che lo ispira contrastano con il principio in precedenza affermato secondo cui, ove la previsione urbanistica introduca una destinazione realizzabile anche ad iniziativa privata, non può parlarsi di vincolo e dunque non può escludersi la vocazione edificatoria del suolo.

In applicazione di questo principio la giurisprudenza di questa Corte, pronunciandosi proprio in tema di indennità di espropriazione di terreni destinati alla realizzazione di un interporto, ha precisato che ai fini della determinazione dell'indennità espropriativa l'adozione del criterio previsto per le aree edificabili richiede, quale condizione necessaria e sufficiente, che l'immobile sia individuato, nello strumento urbanistico generale, come zona edificabile, pur se a fini diversi dall'edilizia residenziale privata ed a tipologia vincolata, purchè la destinazione impressa al fondo sia realizzabile anche ad iniziativa privata, non configurandosi, in tal caso, un vincolo conformativo della proprietà a fini pubblicistici (Cass. 18239/2015). Ciò in quanto la destinazione industriale, sia pur mediata dalla programmazione pubblicistica, è idonea a consentire l'esplicazione dello ius aedificandi da parte dei privati, con ricadute virtuose sulla determinazione dell'indennità in caso di esproprio (Cass. 20228/2016).

4.4 La Corte territoriale, nell'interpretare il disposto della L.R. n. 7 del 2011, art. 20, doveva perciò disapplicare, a mente della L. n. 2248 del 1865, art. 5, all. E, la Delib. Giunta Regionale n. 362 del 2011, perchè contraria ai principi generali in materia fissati dalla legislazione statale e appena richiamati, ed avere riguardo invece al fatto che la natura edificabile dei terreni espropriati non rimaneva elisa dalla destinazione industriale a piastra logistica impressa al fondo dalla Delib. del C.I.P.E. recepita dal P.R.G., dato che la stessa era realizzabile anche ad iniziativa privata.

4.6 L'accoglimento dei motivi in esame comporta l'assorbimento del problema di costituzionalità ipotizzato con il quarto motivo di ricorso nel caso in cui non fosse stata condivisa la tesi secondo la quale le aree in questione dovevano essere considerate edificabili o quanto meno essere valorizzate in ragione della possibilità di una loro utilizzazione intermedia.

5. La sentenza impugnata andrà dunque cassata, con rinvio della causa alla Corte distrettuale, la quale, nel procedere al suo nuovo esame, si atterrà ai principi sopra illustrati, avendo cura anche di provvedere sulle spese del giudizio di legittimità.

P.Q.M.

La Corte accoglie il primo, il secondo e il terzo motivo di ricorso, dichiara assorbito il quarto, cassa la sentenza impugnata e rinvia la causa alla Corte di Appello di Perugia in diversa composizione, cui demanda di provvedere anche sulle spese del giudizio di legittimità.

Conclusiones

Così deciso in Roma, il 29 settembre 2021.

Depositato in Cancelleria il 23 novembre 2021