

EDILIZIA ED URBANISTICA: Vincoli urbanistici – Area edificabile – Vincolo di destinazione – Divieto di trasformazione del suolo – Sussiste.

Cass. civ., Sez. I, ord. 25 gennaio 2022, n. 2089

- in *Guida al Diritto*, 9, 2022, pag. 52.

“[...] un'area va ritenuta edificabile solo quando è in tal modo classificata al momento della vicenda ablativa dagli strumenti urbanistici e, tuttavia, le possibilità legali di edificazione vanno escluse tutte le volte in cui, in base allo strumento urbanistico vigente all'epoca in cui deve compiersi la ricognizione legale, la zona sia stata concretamente vincolata ad un utilizzo meramente pubblicistico (verde pubblico, attrezzature pubbliche, viabilità ecc.), in quanto dette classificazioni apportano un vincolo di destinazione che preclude ai privati tutte quelle forme di trasformazione del suolo che sono riconducibili alla nozione tecnica di edificazione, da intendere come estrinsecazione dello ius aedificandi connesso al diritto di proprietà, ovvero con l'edilizia privata esprimibile dal proprietario dell'area, come tali, soggette al regime autorizzatorio previsto dalla vigente legislazione edilizia [...]”.

Svolgimento del processo

Che:

Il Comune di Arcore, con Delib. Consiliare del 2007, adottò una variante urbanistica preordinata alla realizzazione di un nuovo centro scolastico, cui seguì la definitiva approvazione della variante finalizzata a destinare l'area in questione di proprietà di parte attrice, unitamente ad altri sedimi contigui, alla futura realizzazione di un nuovo centro scolastico superiore nel medesimo Comune. Tale variante richiamava gli elaborati progettuali e le planimetrie dimensionali del nuovo plesso scolastico della Provincia di Milano e trasmessi al suddetto Comune per l'adozione dei provvedimenti di valenza urbanistica di competenza comunale. Al riguardo, con Delib. Giunta Provinciale 3 dicembre 2007, fu approvato il progetto definitivo ed il finanziamento dell'opera, mentre con la successiva Delib. 21 luglio 2008, la Provincia stessa dichiarò la pubblica utilità della nuova opera ai fini dell'esproprio, cui seguì la determinazione dell'indennità provvisoria, contestata dall'espropriato con riguardo ai valori di mercato applicati.

Successivamente, il collegio peritale nominato determinò l'indennità d'espropriazione, non accettata, a cui fece seguito il decreto d'esproprio, oggetto dell'opposizione alla stima proposta dalla Bolis s.r.l..

Con sentenza del 22.4.16, la Corte d'appello di Milano rigettò l'opposizione, determinando l'indennità nella somma di Euro 689.520,00 oltre interessi legali dalla data d'esproprio al saldo, osservando che: dalla c.t.u. emergeva che con la Delib. Consiliare 10 settembre 2007, il Comune aveva adottato la variante del PRG preordinata alla realizzazione di un nuovo centro scolastico superiore in Arcore; con successiva Delib. del 2007 il Comune stesso aveva modificato la destinazione urbanistica del terreno oggetto di causa da agricola a "Nuovo standard urbanistico sovracomunale" destinato ad ospitare il suddetto plesso; con Delib. 21 luglio 2008, la Provincia di Milano dichiarò la pubblica utilità della nuova opera in vista della procedura d'esproprio; premesso ciò, il suddetto terreno fu trasformato dunque da agricolo in area per la localizzazione di attrezzature pubbliche di interesse sovracomunale; richiamata la giurisprudenza di legittimità sulla distinzione tra vincoli conformativi e vincoli espropriativi, la valutazione del c.t.u. era stata esattamente rapportata alla pianificazione urbanistica del Comune di Arcore, ante e post variante, avendo il consulente rilevato che il terreno non presentava alcuna possibilità di edificazione legale per cui, a norma del D.P.R. n. 327 del 2001, art. 40, aveva preso in considerazione tutta una serie di valori di mercato di aree agricole sufficientemente vicine al centro abitato, di aree agricole omogenee o simili a quelle oggetto d'esproprio, di aree agricole in ambiti territoriali con forte domanda di terreni ed altri parametri di riferimento; il c.t.u. aveva anche considerato che si trattava di un esproprio parziale attesa la contiguità di un terreno adiacente, aumentando dunque il valore-base, tenuto conto del deprezzamento del sedime reliquato, e determinando così il valore di stima in Euro 60,00 Euro al mq.; il c.t.u., con riferimento al motivo dell'opposizione, aveva rilevato che l'area in questione, all'epoca della dichiarazione di pubblica utilità, era definita nello strumento urbanistico come "Nuovo standard sovracomunale" destinato ad ospitare il nuovo centro scolastico superiore, e non come area standard a servizio degli insediamenti residenziali (come sostenuto dall'opponente); la qualificazione dell'area all'atto dell'esproprio conferiva alla stessa una destinazione urbanistica differente da quella di area standard a servizio residenziale e degli insediamenti produttivi; l'area, prima della variante, costituiva zona agricola che, per la sua vicinanza al centro urbano, era caratterizzata da un'aspettativa di edificabilità generica, connessa alla previsione di futura espansione edilizia, del tutto indipendente da variabili e potenzialità agricole, il che giustificava rilevanti scostamenti nelle quotazioni rispetto a quelle indicate dalle commissioni provinciali preposte alla stima degli espropri; pertanto, dopo la suddetta variante, l'area in questione era stata destinata esclusivamente ad ospitare il plesso scolastico, con esclusione di altra possibilità edificatoria.

La Bolis s.r.l. ricorre in cassazione con cinque motivi. La Provincia di Monza e della Brianza resiste con controricorso, illustrato con memoria.

Motivi della decisione

Che:

Il primo motivo denuncia violazione ed erronea applicazione del D.P.R. n. 327 del 2001, art. 21 e art. 112 c.p.c., per aver la Corte d'appello ritenuto la possibilità da parte del collegio peritale di decidere sulla determinazione dell'indennità d'esproprio anche ultrapetita rispetto ai criteri indicati dalla Pubblica Amministrazione per la determinazione dell'indennità, a norma del D.P.R. n. 327, art. 20, non applicando l'art. 37, sulle aree edificabili, sebbene la Provincia avesse offerto l'indennità provvisoria proprio in applicazione di tale norma.

Il secondo motivo deduce insufficiente e contraddittoria motivazione in ordine alla previa classificazione dell'attestazione contenuta nella Delib. Comunale n. 99 del 2007 - nella parte in cui inquadra l'area oggetto dell'esproprio quale "Nuovo standard sopra comunale" destinato ad ospitare il nuovo centro scolastico - come vincolo preordinato all'esproprio e alla successiva determinazione dell'indennità tenuto conto proprio della mutata natura dell'area in questione come destinata a standard. In particolare, la ricorrente si duole che la Corte d'appello, nel mutare la destinazione dell'area agricola, non abbia chiarito le ragioni di tale scelta, specie riguardo all'invocata inapplicabilità del D.P.R. n. 327 del 2001, art. 32.

Il terzo motivo deduce insufficiente e contraddittoria motivazione in ordine alla classificazione, da parte della Corte d'appello, dell'area standard in oggetto come terzo genere rispetto alle aree standard residenziali e alle aree standard produttive, peraltro in violazione del D.M. n. 1444 del 1968, artt. 3 e 4, mentre sulla base della c.t.u., l'area in questione avrebbe dovuto essere classificata come al servizio degli insediamenti residenziali.

Il quarto motivo denuncia violazione e falsa applicazione del D.P.R. n. 327 del 2001, artt. 32, 37 e 40, per aver la Corte d'appello ritenuto che la variante del PRG in questione costituisse un vincolo conformativo e non vincolo preordinato all'esproprio, al servizio degli insediamenti residenziali, e per non aver la stessa Corte tenuto conto, nel determinare l'indennità, le possibilità intermedie d'utilizzo del terreno espropriato.

Il quinto motivo denuncia violazione ed erronea applicazione del D.P.R. n. 327 del 2001, artt. 32, 37, 40, prospettando che, nel caso in cui si ritenga che il terreno oggetto di causa rientri in area agricola, tale classificazione non potrebbe essere equivalente ad inedificabilità assoluta.

Il ricorso è infondato.

Il primo motivo non può essere accolto. Invero, la determinazione dell'indennità d'espropriazione è avvenuta sulla base della richiesta del proprietario; il riferimento alla violazione dell'art. 112 c.p.c., è del tutto erronea atteso che la domanda giudiziale si è concretizzata nell'opposizione alla stima da parte della stessa ricorrente.

Il secondo e terzo motivo, esaminabili congiuntamente poichè tra loro connessi, sono inammissibili poichè declinano entrambi il vizio di motivazione secondo la formulazione non più vigente dell'art. 360 c.p.c., n. 5, dunque inapplicabile *ratione temporis*.

Il quarto e quinto motivo, esaminabili congiuntamente poichè tra loro connessi, sono infondati. Invero, la Corte d'appello ha accertato che la suddetta variante urbanistica fu espressamente destinata alla realizzazione di un nuovo edificio scolastico, rilevando conformemente alle conclusioni del c.t.u., che nessun'altra possibilità edificatoria era consentita dal provvedimento del Comune, ex art. 37, comma 4, TUE. La società ricorrente non contesta tale accertamento, ma censura la sentenza impugnata nella parte in cui ha ritenuto che la predetta variante avesse originato un vincolo preordinato all'esproprio, anzichè un vincolo conformativo, e nella parte in cui ha escluso, ai fini della stima dell'indennità, ogni possibilità d'utilizzazione dell'area espropriata ulteriore e diversa da quella agricola. Ora, va osservato che le Sezioni Unite di questa Corte, con la sentenza 23 aprile 2001, n. 173, hanno affermato che 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 della L. n. 359 del 1992, art. 5 bis, comma 3, 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 funzione di definire, per zone, in via astratta e generale, le possibilità edificatorie connesse al diritto dominicale - possono, in via eccezionale, avere viceversa anche portata e contenuto direttamente ablatori (che ne esclude l'incidenza sulla liquidazione dell'indennità) ove si tratti di vincoli particolari, incidenti su beni determinati in funzione di localizzazione dell'opera pubblica, implicante di per sè la necessaria traslazione di quei beni all'ente pubblico.

Anche la giurisprudenza successiva ha ribadito la distinzione richiamata, evidenziano che la differenza tra vincoli conformativi ed espropriativi cui possono essere assoggettati i suoli, non dipende dal fatto che siano imposti mediante una determinata categoria di strumenti urbanistici, piuttosto che di un'altra, ma deve essere operata in relazione alla finalità perseguita in concreto dell'atto di pianificazione; ove mediante lo stesso si provveda ad una zonizzazione dell'intero territorio comunale o di parte di esso, sì da incidere su di una generalità di beni, nei confronti di una pluralità indifferenziata di soggetti, in funzione della destinazione dell'intera zona in cui i beni

ricadono e in ragione delle sue caratteristiche intrinseche, il vincolo ha carattere conformativo; invece il vincolo particolare, incidente su beni determinati, in funzione della localizzazione di un'opera pubblica, deve essere qualificato come preordinato alla relativa espropriazione e da esso deve, pertanto, prescindere nella qualificazione dell'area, e ciò in quanto la realizzazione dell'opera è consentita soltanto su suoli cui lo strumento urbanistico ha impresso la correlativa specifica destinazione, cosicché, ove l'area su cui l'opera sia stata in tal modo localizzata abbia destinazione diversa o agricola, se ne impone sempre la preventiva modifica (Cass., 6 marzo 2019, n. 6527; Cass., 18 giugno 2018, n. 16084; Cass., 13 ottobre 2017, n. 24150; Cass., 12 dicembre 2016, n. 25401).

Come affermato da questa Corte inoltre, un'area va ritenuta edificabile solo quando è in tal modo classificata al momento della vicenda ablativa dagli strumenti urbanistici e, tuttavia, le possibilità legali di edificazione vanno escluse tutte le volte in cui, in base allo strumento urbanistico vigente all'epoca in cui deve compiersi la ricognizione legale, la zona sia stata concretamente vincolata ad un utilizzo meramente pubblicistico (verde pubblico, attrezzature pubbliche, viabilità ecc.), in quanto dette classificazioni apportano un vincolo di destinazione che preclude ai privati tutte quelle forme di trasformazione del suolo che sono riconducibili alla nozione tecnica di edificazione, da intendere come estrinsecazione dello ius aedificandi connesso al diritto di proprietà, ovvero con l'edilizia privata esprimibile dal proprietario dell'area, come tali, soggette al regime autorizzatorio previsto dalla vigente legislazione edilizia (Cass., 25 ottobre 2017, n. 25314; Cass., 24 giugno 2016, n. 13172).

In sostanza, il vincolo di natura pubblicistica è ostativo alla possibilità di ritenere legalmente edificabili i terreni interessati.

Nel caso concreto, dunque, la destinazione dell'area espropriata alla esclusiva realizzazione della scuola esclude ogni possibilità edificatoria, nonché ogni possibilità di utilizzo della stessa diverso da quello agricolo, considerando altresì, a tale ultimo riguardo, che la Corte d'appello, nella stima dell'indennità, in conformità della c.t.u., ha affermato di aver tenuto conto che l'area in questione, prima della variante, costituiva zona agricola caratterizzata da un'aspettativa d'edificabilità generica connessa alla previsione di una futura espansione edilizia, del tutto indipendente da variabili e potenzialità agricole, pervenendo a determinare un valore al mq superiore alle quotazioni indicate dalle suddette commissioni provinciali.

Le spese seguono la soccombenza.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso e condanna la parte ricorrente al pagamento, in favore della parte controricorrente, delle spese del grado di giudizio che liquida nella somma di Euro 10.200,00 di cui 200,00 per esborsi, oltre alla maggiorazione del 15% quale rimborso forfetario delle spese generali ed accessori di legge.

Ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1 quater, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso principale, a norma dello stesso art. 13, comma 1 bis, ove dovuto.

Conclusionione

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio, il 20 ottobre 2021.

Depositato in Cancelleria il 25 gennaio 2022