

**ESPROPRIAZIONE: Indennità - Vincoli su suoli espropriati - Conformativi, espropriativi - Distinzione - Conseguenze.**

**Cass. civ., Sez. I, 25 marzo 2022, n. 9736**

- in *Guida al diritto*, 20, 2022, pag. 66.

*“[...] la distinzione tra vincoli conformativi ed espropriativi, cui possono essere assoggettati i suoli, non dipende dal fatto che detti vincoli 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 tale atto 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, mentre, ove si imponga solo un vincolo particolare, incidente su beni determinati, in funzione della localizzazione di un'opera pubblica, lo stesso deve essere qualificato come preordinato alla relativa espropriazione e da esso deve prescindere nella qualificazione dell'area. La realizzazione dell'opera è, infatti, consentita soltanto su suoli su cui lo strumento urbanistico ha impresso la correlativa specifica destinazione, cosicchè, 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 [...]”.*

**Svolgimento del processo**

Con atto di citazione notificato il 30 maggio 2011, P.M. ha convenuto davanti alla Corte di appello di Palermo il Comune di Canicattì, chiedendone la condanna al pagamento dell'indennizzo spettante D.P.R. n. 327 del 2001, ex art. 39, per la prospettata reiterazione di vincoli espropriativi su fondi di sua proprietà.

Nel costituirsi, il Comune ha preliminarmente eccepito la nullità dell'atto di citazione, dovuta alla discordanza tra le particelle di terreno elencate nella narrativa dell'atto di citazione e quelle elencate nelle conclusioni, deducendo anche il difetto di legittimazione attiva dell'attrice in relazione ad alcune porzioni di terreno che erano stati espropriati. Nel merito, ha chiesto il rigetto del ricorso.

Respinta l'eccezione di nullità dell'atto introduttivo ed accolta quella di difetto di legittimazione attiva dell'attrice con riferimento alle porzioni di terreno non più in proprietà di quest'ultima, la Corte di appello ha rigettato la domanda, evidenziando l'esistenza di soli vincoli conformativi.

Avverso tale sentenza, P.M. ha proposto ricorso per cassazione, affidato a tre motivi, mentre il Comune si è difeso con controricorso.

Parte ricorrente ha anche depositato memoria illustrativa delle proprie difese.

### **Motivi della decisione**

1. Con il primo motivo di ricorso è dedotta la violazione del D.P.R. n. 327 del 2001, art. 39, in relazione all'art. 111 Cost. e art. 360 c.p.c., comma 1, per avere la Corte d'appello erroneamente ritenuto che, per le aree interessate dal piano di edilizia economica e popolare di contrada (OMISSIS) (valido per 18 anni dal 22 agosto 1995), non spettasse alcuna indennità, perchè i vincoli urbanistici non erano ancora scaduti all'epoca della reiterazione, mentre l'art. 39 D.P.R. cit. non si interessa del fatto che il vincolo sia o meno scaduto ma solo che sia reiterato.

Con il secondo motivo di ricorso è dedotta la violazione della L. n. 167 del 1962, artt. 3 e 9, oltre che del D.P.R. n. 327 del 2001, art. 39, in relazione all'art. 111 Cost. e art. 360 c.p.c., comma 1, per avere la Corte d'appello erroneamente ritenuto che le aree interessate dal piano di edilizia economica e popolare di contrada (OMISSIS) (valido per 18 anni dal 22 agosto 1995) e quelle ricomprese tra le aree a verde pubblico e (in minima parte) a viabilità nella variante generale al PRG (approvata con Delib. n. 41 del 2002), non fossero attinte da alcun vincolo espropriativo ma solo conformativo.

Con il terzo motivo è dedotta la violazione della L. n. 247 del 2012, art. 13, comma 6, e del regolamento attuativo di cui al D.M. n. 55 del 2014, in relazione all'art. 111 Cost. e art. 360 c.p.c., comma 1, per non avere la Corte d'appello compensato le spese di lite, in ragione del rigetto delle eccezioni in rito formulate dal Comune, o comunque per non avere liquidato un importo minore, poichè la domanda avrebbe dovuto essere considerata di valore indeterminabile (essendo stato richiesto l'accertamento della spettanza un'indennità di Euro 1.660.000,00 o, comunque, pari alla maggiore o minore somma accertanda in corso di giudizio) e il compenso per la fase istruttoria e per quella decisionale avrebbe dovuto essere escluso, tenuto conto che nessuna attività istruttoria era stata effettuata e nessuna comparsa conclusionale era stata depositata.

2. Deve essere esaminato in via prioritaria il secondo motivo di ricorso, in modo tale da accertare la configurabilità o meno, nella fattispecie, l'esistenza di vincoli preordinati all'esproprio.

3. Il secondo motivo risulta tuttavia infondato.

3.1. Com'è noto, la distinzione tra vincoli conformativi ed espropriativi, cui possono essere assoggettati i suoli, non dipende dal fatto che detti vincoli 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 tale atto 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, mentre, ove si imponga solo un vincolo particolare, incidente su beni determinati, in funzione della localizzazione di un'opera pubblica, lo stesso deve essere qualificato come preordinato alla relativa espropriazione e da esso deve prescindere nella qualificazione dell'area. La realizzazione dell'opera è, infatti, consentita soltanto su suoli su cui lo strumento urbanistico ha impresso la correlativa specifica destinazione, cosicchè, 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 (v. da ultimo Cass., Sez. 1, Ordinanza n. 16084 del 18/06/2018; cfr anche Cass., Sez. 1, Sentenza n. 207 del 09/01/2020).

3.2. Per quanto riguarda i terreni compresi nel piano di edilizia economica e popolare (piano di zona di Contrada (OMISSIS)), parte ricorrente ha dedotto che il vincolo apposto sui beni di sua proprietà non dipendeva dalla mera comprensione dei fondi nel piano, ma dalle specifiche localizzazioni ivi previste, che hanno destinato alcuni terreni alla costruzione di attrezzature e di interesse locale, strade, parchi e/o giardini, come si evinceva dal certificato di destinazione urbanistica. Parte ricorrente ha affermato che, nella specie, alle aree di sua proprietà erano stati apposti vincoli preordinati all'esproprio, richiamando la certificazione urbanistica ad esse relativa (pp. 2 e 3 del ricorso per cassazione), la quale, tuttavia, risulta il semplice inserimento di fondi in questione in determinate zone. Non è allegato alcun riferimento a una specifica e concreta opera pubblica (o di pubblica utilità) da eseguire proprio sui terreni in questione.

3.3. Anche per quanto riguarda i mappali (OMISSIS), ricompresi tra le aree a verde pubblico e (in minima parte) a viabilità nella variante generale al PRG (approvata con Delib. n. 41 del 2002), parte ricorrente ha dedotto che si tratta di aree inserite in un piano particolareggiato di recupero, a cui è stato apposto un vincolo preordinato all'esproprio.

Tuttavia, dalla certificazione urbanistica, invocata a supporto delle allegazioni della ricorrente, riportata nel ricorso per cassazione (p. 2 del ricorso per cassazione), si evince solo l'inserimento dei menzionati mappali in gran parte in una zona "BR" (zona di riqualificazione), destinata a parco urbano e/o verde pubblico e viabilità, e in minima parte in zona "CI" (area completamento edilizio). Non vi è nessun riferimento ad una specifica e concreta opera pubblica o di pubblico interesse da compiersi.

3.4. In conclusione, in nessuno dei casi invocati da parte ricorrente, dalle stesse allegazioni e deduzioni di quest'ultima si evince l'avvenuta imposizione di vincolo particolari, incidente su beni determinati, in funzione della localizzazione di una specifica opera pubblica o di pubblico interesse.

4. Il rigetto di tale motivo rende superfluo l'esame del primo che deve pertanto ritenersi assorbito.

5. Il terzo motivo contiene tre distinte censure.

In primo luogo, è contestata la mancata compensazione delle spese di lite da parte del giudice dell'appello, in ragione del rigetto delle eccezioni in rito formulate dal Comune.

In secondo luogo, è contestata la liquidazione del compenso per la fase istruttoria e per quella decisionale, tenuto conto che non vi era stata trattazione orale e nessuna comparsa conclusionale era stata depositata.

Infine, viene prospettata l'erronea liquidazione delle spese, effettuata considerando lo scaglione corrispondente al valore di Euro 1.660.000,00, mentre invece la domanda doveva essere considerata di valore indeterminabile, essendo stata richiesta la determinazione di un'indennità di Euro 1.660.000,00 o, comunque, di ammontare pari alla maggiore o minore somma accertata all'esito del giudizio, ove l'importo indicato era meramente indicativo.

6. La prima censura del terzo motivo è infondata.

Come più volte affermato da questa Corte, il criterio della soccombenza deve essere riferito alla causa nel suo insieme, con particolare riferimento all'esito finale della lite, sicchè è totalmente vittoriosa la parte nei cui confronti la domanda avversaria sia stata totalmente respinta, a nulla rilevando che siano state disattese eccezioni di carattere processuale o anche di merito della parte vittoriosa (v. Cass., Sez. 6-2, Sentenza n. 18503 del 02/09/2014, Rv. 632108-01).

Nella specie, dunque, non vi è stata soccombenza reciproca, poichè, sebbene sia stata respinta l'eccezione di nullità dell'originario atto di citazione, formulata dal Comune, quest'ultimo è stato comunque interamente vittorioso nel merito.

7. La seconda censura, riguardante la dedotta erronea liquidazione del compenso per la fase istruttoria e quella decisoria, è infondata, non avendo la parte neppure dedotto il mancato compimento di tutte le attività riconducibili a tali fasi, descritte nel D.M. n. 55 del 2014, art. 4, comma 5.

In particolare, l'art. 4, comma 5, lett. c), D.M. cit., precisa che, per fase istruttoria si intendono: "le richieste di prova, le memorie illustrative o di precisazione o integrazione delle domande o dei motivi d'impugnazione, eccezioni e conclusioni, l'esame degli scritti o documenti delle altre parti o dei provvedimenti giudiziali pronunciati nel corso e in funzione dell'istruzione, gli adempimenti o le prestazioni connesse ai suddetti provvedimenti giudiziali, le partecipazioni e assistenze relative ad

attività istruttorie, gli atti necessari per la formazione della prova o del mezzo istruttorio anche quando disposto d'ufficio, la designazione di consulenti di parte, l'esame delle corrispondenti attività e designazioni delle altre parti, l'esame delle deduzioni dei consulenti d'ufficio o delle altre parti, la notificazione delle domande nuove o di altri atti nel corso del giudizio compresi quelli al contumace, le relative richieste di copie al cancelliere, le istanze al giudice in qualsiasi forma, le dichiarazioni rese nei casi previsti dalla legge, le deduzioni a verbale, le intimazioni dei testimoni, comprese le notificazioni e l'esame delle relative relate, i procedimenti comunque incidentali comprese le querele di falso e quelli inerenti alla verifica delle scritture private. Al fine di valutare il grado di complessità della fase rilevano, in particolare, le plurime memorie per parte, necessarie o autorizzate dal giudice, comunque denominate ma non meramente illustrative, ovvero le plurime richieste istruttorie ammesse per ciascuna parte e le plurime prove assunte per ciascuna parte. La fase rileva ai fini della liquidazione del compenso quando effettivamente svolta".

Inoltre, ai sensi dell'art. 4, comma 5, lett. d), D.M. cit., rientrano nella fase decisionale "le precisazioni delle conclusioni e l'esame di quelle delle altre parti, le memorie, illustrative o conclusionali anche in replica, compreso il loro deposito ed esame, la discussione orale, sia in Camera di consiglio che in udienza pubblica, le note illustrative accessorie a quest'ultima, la redazione e il deposito delle note spese, l'esame e la registrazione o pubblicazione del provvedimento conclusivo del giudizio, comprese le richieste di copie al cancelliere, il ritiro del fascicolo, l'iscrizione di ipoteca giudiziale del provvedimento conclusivo stesso; il giudice, nella liquidazione della fase, tiene conto, in ogni caso, di tutte le attività successive alla decisione e che non rientrano, in particolare, nella fase di cui alla lettera e)." Non è, dunque, sufficiente dedurre che, nel giudizio di appello, non è stata svolta trattazione orale, per escludere la spettanza del compenso per la fase istruttoria - in cui rientra, ad esempio, anche il solo esame degli scritti e dei documenti dell'altra parte - nè è sufficiente allegare che non sono state depositate comparse conclusionali, tenuto conto che il compenso spetta comunque per la sola precisazione delle conclusioni e l'esame delle conclusioni della controparte.

8. La terza censura è inammissibile poichè non coglie la ratio decidendi espressa nella sentenza impugnata.

8.1. Com'è noto, ai sensi del D.M. n. 55 del 2014, art. 5, comma 1, "Nella liquidazione dei compensi a carico del soccombente, il valore della causa - salvo quanto diversamente disposto dal presente comma - è determinato a norma del codice di procedura civile.... Nei giudizi per pagamento di somme o liquidazione di danni, si ha riguardo di norma alla somma attribuita alla parte vincitrice piuttosto che a quella domandata. In ogni caso si ha riguardo al valore effettivo della

controversia, anche in relazione agli interessi perseguiti dalle parti, quando risulta manifestamente diverso da quello presunto a norma del codice di procedura civile o alla legislazione speciale".

Il medesimo articolo, ai successivi commi 5 e 6, stabilisce poi che "Qualora il valore effettivo della controversia non risulti determinabile mediante l'applicazione dei criteri sopra enunciati, la stessa si considererà di valore indeterminabile. Le cause di valore indeterminabile si considerano di regola e a questi fini di valore non inferiore a Euro 26.000,00 e non superiore a Euro 260.000,00, tenuto conto dell'oggetto e della complessità della controversia. Qualora la causa di valore indeterminabile risulti di particolare importanza per lo specifico oggetto, il numero e la complessità delle questioni giuridiche trattate, e la rilevanza degli effetti ovvero dei risultati utili, anche di carattere non patrimoniale, il suo valore si considera di regola e a questi fini entro lo scaglione fino a Euro 520.000,00".

Si consideri che, ai sensi dell'art. 10 c.p.c., il valore della causa si determina dalla domanda, a norma delle successive disposizioni.

L'art. 14 c.p.c., stabilisce che "Nelle cause relative a somme di danaro o a beni mobili, il valore si determina in base alla somma indicata o al valore dichiarato dall'attore; in mancanza di indicazione o dichiarazione, la causa si presume di competenza del giudice adito".

8.2. Nel caso di specie, la sentenza impugnata ha liquidato le spese di lite guardando alla tariffa vigente al momento della decisione (il D.M. n. 55 del 2014, appunto) "ed allo scaglione di valore indicato dall'attrice (Euro 1.660.000,00)", aggiungendo di ritenere equo il riferimento alla tariffa minima (p. 7 della sentenza impugnata).

8.3. In altre parole, il giudice di appello, come previsto dall'art. 14 c.p.c., ha tenuto conto del valore dichiarato dalla parte.

Parte attrice non ha contestato di avere essa stessa indicato lo scaglione di valore fatto proprio nella sentenza impugnata, ma ha solo dedotto che quest'ultimo avrebbe dovuto considerare la causa di valore indeterminabile, non attingendo, dunque, il fondamento della decisione impugnata.

9. In conclusione, il ricorso deve essere respinto.

10. La statuizione sulle spese segue la soccombenza.

11. In applicazione del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1 quater, si deve dare atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento da parte della ricorrente di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato, pari a quello dovuto per l'impugnazione proposta, se dovuto.

**P.Q.M.**

La Corte:

rigetta il ricorso;

condanna la ricorrente al pagamento delle spese di lite del giudizio di legittimità, sostenute dalla controricorrente, che liquida in Euro 6.000,00 per compenso, oltre Euro 200,00 per esborsi, rimborso forfettario e accessori di legge.

dà atto, in applicazione del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1 quater, della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento da parte della ricorrente di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato, pari a quello dovuto per l'impugnazione proposta, se dovuto.

### **Conclusione**

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della Sezione Prima Civile della Corte Suprema di Cassazione, mediante collegamento "da remoto", il 24 novembre 2021.

Depositato in Cancelleria il 25 marzo 2022