

# **Espropri** *online*

## l'espropriazione per pubblica utilità

rivista bimestrale  
fondata e diretta da Paolo Loro

anno 2 numero 4  
luglio agosto 2008

## I PRESUPPOSTI PER LA DECRETAZIONE D'URGENZA NELLA SENTENZA SULL'ESPROPRIAZIONE DEL TEATRO PETRUZZELLI

Note a margine di Corte Cost. 30 aprile 2008 n. 128

*Publicato su EOL in data 23 giugno e 12 luglio 2008*

STEFANO BENINI

Sommario: *Premessa | Fatto | L'ordinanza di rimessione | La questione sollevata | Profili inerenti l'ammissibilità della questione | La mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza | Altri profili di illegittimità costituzionale | La carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità o di urgenza, ed il vizio riflesso della legge di conversione | La verifica della Corte costituzionale | L'urgenza della espropriazione del teatro Petruzzelli: ulteriori profili critici | L'espropriazione disposta per legge ordinaria | Valutazioni conclusive*

### *Premessa*

La questione decisa dalla sentenza n. 128 del 2008 della Corte costituzionale, riguarda l'espropriazione direttamente disposta con provvedimento legislativo (decreto legge, poi convertito), del teatro Petruzzelli di Bari. Il decreto-legge e la susseguente legge di conversione non hanno retto alla verifica di costituzionalità, per la carenza dei presupposti di necessità ed urgenza della decretazione di urgenza, con conseguente vizio della legge di conversione.

L'antefatto della vicenda è particolarmente travagliato. A scorrere gli atti del giudizio incidentale di costituzionalità, le parti costituite ed inter-

venute narrano la vicenda (ovviamente interpretandola secondo il proprio punto di vista), con dovizia di particolari avvaloranti le proprie rispettive posizioni in conflitto, dei proprietari espropriati, e della Presidenza del Consiglio, che fa proprie le ragioni dell'amministrazione: laddove si scoprono risvolti anche non limpidissimi della vita politico-culturale della città di Bari, che poco hanno a che fare con il giudizio di costituzionalità, atteso il limitato profilo che ha interessato il giudizio incidentale nella prospettiva del parametro invocato dal Tribunale di Bari, giudice rimettente.

La questione presenta, al di là della specificità dei fatti, aspetti di grande rilevanza nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, costituendo la prima occasione in cui la Corte è stata chiamata a verificare i presupposti dell'art. 77, secondo comma, Cost., dopo la propria sentenza n. 171, del 23 maggio 2007, unanimemente definita come sentenza "storica". Vi era grande attesa, in dottrina, sugli sviluppi che la Consulta avrebbe dato al nuovo corso giurisprudenziale, inaugurato da quell'arresto.

E' da premettere – ma sul punto si tornerà in seguito – che non vi era unanimità di consensi nella valutazione circa la portata della sentenza del 2007, comunque salutata con favore, specie per le proposizioni di principio, che essa enunciava. Il dato fondamentale è quello di aver postulato un vizio riflesso sulla legge di conversione, della mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza del decreto-legge, e conseguentemente di averne esclusa la sanatoria, per effetto della conversione.

Si è però sottolineato, da alcuni, che la Corte rimane prigioniera del dato formale, continuando ad articolare la propria verifica sul *cliché* della "mancanza evidente" dei presupposti della decretazione d'urgenza, e del rispetto della volontà politica, che è estranea alla propria valutazione. Secondo altri, invece, la sentenza del 2007 avrebbe logicamente modificato i parametri di verifica, postulando un controllo più penetrante, esteso anche agli aspetti sostanziali.

La risposta data dalla sentenza n. 128 pubblicata lo scorso 20 aprile, appare mantenersi sul dato formale, pur se nel giudizio incidentale non erano mancati gli spunti per un sindacato sostanziale (eccesso di potere legislativo in una tipica legge-provvedimento), che tuttavia esulava dalla verifica cui la Consulta era stata chiamata dal Tribunale di Bari, autore dell'ordinanza di rimessione, che come detto aveva invocato il solo parametro dell'art. 77 Cost.

*Fatto*

Il teatro Petruzzelli, centro emblematico della vita culturale (e sociale) della città di Bari e della Puglia, è dal 1980 di proprietà di un'antica famiglia barese. Pare che all'inizio vi fosse un diritto di superficie (esercitato con la costruzione dell'immobile); sembra anche che in base ad una vecchia convenzione (non si sa risalente a quando) il Comune avesse il diritto, a quanto pare mai esercitato, al trascorrere di un triennio di inattività conseguente alla eventuale distruzione, al reintegro di tutti i suoi diritti sull'area e sull'immobile.

Il 27 ottobre 1991 un incendio doloso distrusse quasi integralmente il teatro.

E' nella ricostruzione del teatro e nella gestione degli stanziamenti delle spese occorrenti che si annida il principale oggetto delle contese tra la famiglia, gli enti locali, e la Fondazione lirico-sinfonica teatro Petruzzelli, ente pubblico creato da legge speciale (l.n. 310 del 2003), la cui composizione è regolata da d.m. 6 aprile 2004, che prevede anche la partecipazione di delegati degli enti territoriali pugliesi. Le difficoltà sono insite nella singolarità del bene, che è privato, ma di interesse pubblico, per cui la famiglia, non in grado di sostenere le spese della ricostruzione, ha sempre aspirato a gestire i fondi pubblici a ciò stanziati (a partire dalla l.n. 444 del 1998), e si è resa protagonista di una serie incalzante di iniziative giudiziarie (soprattutto a carattere cautelare, per l'inibizione all'intrapresa delle opere) che secondo l'Avvocatura generale, costituita nel giudizio incidentale di costituzionalità, avrebbero frenato un serio e decisivo impulso ai lavori.

Nel 1998, con la legge n. 444, venivano stanziati 16 miliardi di lire per la ricostruzione e la rimessa in pristino del teatro: fondi spesi dalla Sovrintendenza per i beni architettonici della Puglia, in seguito a procedure di evidenza pubblica, per urgenti lavori di consolidamento e copertura delle parti esposte. Ulteriori 4 miliardi furono messi a disposizione della Sovrintendenza per ulteriori spese per i primi interventi e la progettazione del restauro e consolidamento complessivo.

Nel 2002, la Regione Puglia, la Provincia di Bari ed il Comune, sottoscrissero un Protocollo di intesa che prevedeva impegno dei suddetti enti per l'importo di 16,5 milioni di euro, da aggiungersi ad ulteriori 5 milioni, a valere sui fondi del gioco del lotto del Ministero dei beni ed attività cul-

## LA RESPONSABILITÀ CONTABILE NEL PROCEDIMENTO ESPROPRIATIVO

*Pubblicato su EOL in data 8 luglio 2008*

NICOLA CENTOFANTI

Sommario: *La giurisdizione della Corte dei Conti | Gli esoneri alla responsabilità | Le fattispecie | La corresponsabilità | L'acquisizione di beni senza titolo*

### *La giurisdizione della Corte dei Conti*

La Corte dei Conti ha giurisdizione in materia di giudizi di responsabilità contabile in materia di contabilità pubblica riguardanti i tesoriери e gli altri agenti contabili, gli amministratori e i funzionari e agenti dello Stato, della regione, delle province, dei comuni e degli altri enti locali e regionali.

La responsabilità amministrativa è caratterizzata:

- da un rapporto di dipendenza o di servizio nei confronti dello Stato e degli enti locali che comprende anche i funzionari onorari ed i ministri;
- da un comportamento anche solo colposo, derivante da negligenza o dalla mancata applicazione della legge, che trova esimente solo nella forza maggiore, quale, ad esempio, la carenza organizzativa o l'organico insufficiente;
- da un danno erariale patrimoniale derivante all'amministrazione che sia direttamente riconducibile all'evento. Deve in altre parole sussistere il nesso di causalità tra la condotta omissiva dell'amministratore

e/o del funzionario e il pregiudizio patrimoniale sofferto dall'ente. (Corte dei Conti, Sez. Calabria, 20 febbraio 2006, n. 241).

Il principio della personalità della responsabilità amministrativo contabile comporta la necessità di valutare in concreto la condotta produttiva di danno, la cui adeguatezza deve essere giudicata in relazione al contesto organizzativo nel quale il soggetto si trova ad operare, tenuto conto delle esigenze di funzionalità dell'ente pubblico .

La giurisprudenza ha riconosciuto la responsabilità contabile qualora un comportamento colposo nella gestione del procedimento ablatorio provochi un danno all'amministrazione.

L'orientamento giurisprudenziale della Corte, in materia di occupazione acquisitiva (o appropriativa o di accessione invertita) conseguente ad omessa definizione nei tempi prestabiliti dalla procedura di espropriazione, riconosce la responsabilità degli amministratori e funzionari comunali ed in particolare del sindaco per i danni conseguenti alla mancata adozione del provvedimento di espropriazione di un bene già oggetto di occupazione d'urgenza. Ciò in quanto le omissioni in campo delle procedure ablative configurano colpa grave stante la loro particolare delicatezza che richiede il più assoluto rispetto delle condizioni formali e sostanziali imposte dalla legge. (Corte Conti Sez. Riun., 4 febbraio 1998, n. 6).

Secondo i giudici va considerato ingiusto e quindi risarcibile il maggior onere sostenuto inutilmente dall'ente locale a seguito del contenzioso instaurato dal proprietario danneggiato.

L'azione risarcitoria da parte del procuratore regionale della Corte dei Conti è obbligatoria qualora una delibera comunale riconosca il debito dell'amministrazione da parte di un privato e la stessa sia segnalata al magistrato contabile.

Ci si potrebbe chiedere: in carenza di segnalazione - che non è obbligatoria - come fa il magistrato contabile ad esercitare l'azione?

Tale azione può essere originata dal riconoscimento di un danno derivante da occupazione d'urgenza a seguito di un giudizio amministrativo che ne accerti la illegittimità.

Le due azioni non sono peraltro teoricamente subordinate poiché i rapporti fra giudizio amministrativo e giudizio contabile sono di assoluta autonomia, in quanto non sono previste né preclusioni né precedenza.

Da un punto di vista pratico è praticamente impossibile che una amministrazione riconosca una richiesta di risarcimento del danno senza costringere il ricorrente ad un processo che acclari le eventuali responsabilità dell'ente.

### *Gli esoneri alla responsabilità*

La dottrina ha rilevato gli scarsi effetti di tale azione che trova troppi esoneri alla responsabilità.

L'art. 3, l. 20 dicembre 1996, n. 639, precisa che la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o colpa grave. E' indubbio che la complicazione del procedimento tende a giustificare delle omissioni che altrimenti sarebbero inammissibili. La dottrina ha rilevato che, anche in caso di soccombenza della pubblica amministrazione, la responsabilità del sindaco per il mancato perfezionamento della procedura o, in generale, dei funzionari preposti è stata talora ritenuta insussistente, per assenza di colpevolezza, in ragione della complessità e delle dimensioni dell'intervento che si sta realizzando (Caringella F. e De Marzo G. *Indennità di esproprio ed occupazione appropriativa*, 1997, 185).

E' stata riconosciuta dalla giurisprudenza l'esenzione dalla responsabilità dell'incaricato per il danno provocato se questo è dovuto alla disorganizzazione degli uffici.

Deve essere esclusa la responsabilità dell'assessore comunale delegato alla materia delle espropriazioni per il danno erariale conseguente al protrarsi di occupazione di urgenza oltre i termini di legge, qualora tale situazione di illegittimità dipenda essenzialmente dall'incuria degli uffici amministrativi nel tenere aggiornate e nel segnalare le scadenze connesse all'occupazione medesima. (Corte Conti, sez. II, 20.5.1993, n. 126, RCC, 1993, 105).

Del pari, è stata riconosciuta dalla giurisprudenza l'esenzione dalla responsabilità del sindaco in carica per i danni verificatisi nel corso di vari avvicendamenti nella carica stessa.

Posto che il periodo di occupazione d'urgenza può protrarsi sino al limite massimo di cinque anni, non può essere addebitata ai sindaci rimasti in carica per tale periodo la responsabilità per i danni, emersi in sede giudiziaria civile, derivati dal mancato perfezionamento nei termini anzidetti della procedura espropriativa, ove non si provi, attraverso l'acquisizione degli atti della procedura, una colpevole inerzia a carico dei sindaci

## L'ATTO DI CESSIONE VOLONTARIA

PAOLO LORO INES MELLONI

*tratto dal libro "L'articolo 20 dpr 327/2001", Exeo, 2007*

Sommario: *Natura* | *L'atto di cessione e l'articolo 11 L. 241/1990* | *Le clausole e quietanze rinunziative* | *Termini entro i quali può essere stipulato l'atto di cessione* | *La mancata stipula dell'atto di cessione entro i termini* | *Forma dell'atto di cessione* | *L'invalidità dell'atto di cessione* | *L'utilità pratica dell'atto di cessione*

### *Natura*

Si ritiene generalmente in dottrina e giurisprudenza che la natura dell'atto di cessione si collochi in un ambito promiscuo tra il diritto pubblico e il diritto privato: infatti viene per lo più considerato un contratto pubblicistico (CDS 874/2007) la cui conclusione è, allo stesso tempo, soggetta alla disciplina privatistica, caratterizzata – secondo la Cassazione (CASS 3040/2007, 10140/2006) – non dalla posizione di preminenza dell'amministrazione espropriante, ma dall'incontro paritetico delle volontà: gli effetti traslativi della proprietà traggono origine dal contratto, non da provvedimenti amministrativi, che pure parallelamente caratterizzano il perfezionamento della volontà dell'ente, con il quale le parti concludono in via negoziale la vicenda ablatoria.

« Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, confermato dalla sentenza 8 novembre 1989 n. 4695 e condiviso dalla decisione del Consiglio di Stato Sez. IV 25 novembre 1991 n. 969, l'accordo, con cui l'espropriante ed espropriando, dopo l'inizio del procedimento espropriativo, convengono il trasferimento della proprietà del bene e fis-

sano amichevolmente la misura della indennità, costituisce un contratto di diritto pubblico, che si inserisce nella procedura ablatoria e produce effetti traslativi analoghi a quelli del decreto d'espropriazione, con la conseguenza che tale contratto, sottratto alla disciplina di diritto privato, lungi dal caducare i precedenti atti del procedimento trova in esse la sua ragion d'essere, essendo stato concluso a causa ed in funzione della espropriazione in corso e si pone come atto integrativo e conclusivo del procedimento ablatorio rendendo superflua solo la emanazione del decreto d'espropriazione di cui tiene luogo » (CASS SU 9130/1994).

Tale orientamento delle Sezioni Unite è confermato da successivi interventi giurisprudenziali, con i quali si evidenzia il carattere vincolato del contenuto dell'accordo di cessione, in conseguenza della sua eterodeterminazione e conseguente sottrazione alla libera volontà delle parti.

Il riferimento al parametro legale circa la determinazione dell'indennità espropriativa fa sì che l'atto di cessione sia inserito nella categoria dei negozi di diritto pubblico (o, come alcuni preferiscono, "ad oggetto pubblico"), il quale presuppone l'esistenza di un procedimento espropriativo in atto, con la conseguente dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, e l'inclusione dei beni da espropriare nel piano di esecuzione dell'opera stessa (CASS, 13250/1999, 3930/1999, 1730/1999, 4759/1998, 4658/1997, 2091/1997).

Sia decreto di esproprio che atto di cessione trasferiscono il diritto a titolo originario, e sono pienamente equiparabili sotto questo aspetto.

«Nel sistema della legge generale sull'espropriazione di pubblica utilità, giurisprudenza e dottrina hanno attribuito alla cessione volontaria, siccome regolata da disposizioni di carattere inderogabile e tassativo, la natura di negozio di diritto pubblico, dotato della funzione propria del decreto di espropriazione di segnare l'acquisto a titolo originario, in favore della P.A., del bene compreso nel piano d'esecuzione dell'opera pubblica. Suoi presupposti di efficacia sono, appunto, l'esistenza di un procedimento espropriativo in atto, con la conseguente dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, e l'inclusione di beni da espropriare nel piano d'esecuzione dell'opera stessa. Sussistendo tali requisiti, può dunque riconoscersi la totale equiparazione tra decreto espropriativo e contratto di cessione volontaria (tra le varie, cfr. Cass. 18 luglio 1994, n. 6710; 13 giugno 1985, n. 3549; 6 dicembre 1984, n. 6424) » (CASS 1730/1999).

Dall'inclusione dell'atto di cessione nella categoria dei contratti aventi natura pubblicistica e dalla conseguente equiparazione al decreto di esproprio, la giurisprudenza faceva conseguire l'applicazione degli artt. 52

L. 2359/1865 e 14 L. 865/1971 (oggi art. 25 TU) in virtù dei quali, pronunciata l'espropriazione e trascritto il relativo provvedimento, tutti i diritti relativi agli immobili espropriati possono essere fatti valere esclusivamente sull'indennità.

L'estensione all'atto di cessione delle disposizioni, riferite espressamente al decreto di esproprio, dapprima operata dalla giurisprudenza, trova con il Testo unico, la sua codificazione legislativa.

Infatti ai sensi dell'art. 34.2 «dopo la trascrizione del decreto di esproprio o dell'atto di cessione, tutti i diritti relativi al bene espropriato possono essere fatti valere esclusivamente sull'indennità». Ai sensi dell'art. 45.3 «l'accordo di cessione produce gli effetti del decreto di esproprio e non li perde se l'acquirente non corrisponde la somma entro il termine concordato».

Significativa è, con riferimento all'ultima disposizione richiamata, non solo l'equiparazione, sul piano degli effetti, dell'atto di cessione (impropriamente chiamato "accordo di cessione" all'art. 45.3) al decreto di esproprio, ma anche la loro persistenza qualora l'amministrazione non ottemperi all'obbligo contrattuale consistente nel pagamento, inadempimento che, nel caso di compravendita di diritto comune, legittimerebbe la controparte alla richiesta di risoluzione del contratto.

La riconducibilità dell'atto di cessione al procedimento amministrativo conferente allo stesso natura pubblicistica, non sembra pertanto, nel regime del testo unico, arrestarsi alla fase di perfezionamento dell'atto, con la conseguenza che, una volta conclusa la procedura espropriativa, lo stesso verrebbe ad essere sottoposto alla normativa dei contratti di natura privatistica, ivi comprese le disposizioni in materia di risoluzione e rescissione (CASS 14901/2000).

Tale natura pubblica viceversa sembra caratterizzare l'atto di cessione anche nella fase di conclusione ed esecuzione.

L'esigenza di superamento delle questioni sorte in ordine alla natura del contratto ed all'esperibilità dell'azione di risoluzione è stata sottolineata dall'Adunanza Generale del Consiglio di Stato che, nel parere 29 marzo 2001 n. 4/2001, reso allo schema del Testo unico, rileva con riferimento all'art. 45.3:

«Il comma 3 intende evitare le questioni, sorte in dottrina e in giurisprudenza, sulla natura dell'accordo e sull'esperibilità dell'azione di risoluzione dell'accordo nel caso di inadempimento, con la distinzione tra gli aspetti pubblicistici e quelli attinenti al pagamento della somma dovuta.

L'equiparazione col decreto di esproprio comporta che il terzo, che

## LE INDENNITA' AGGIUNTIVE NON SPETTANO ALL'IMPRENDITORE AGRICOLO

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE N.12306 DEL 15/05/2008

Relatore: Forte Fabrizio - Presidente: Carnevale Corrado

INDENNITÀ --> INDENNITÀ DI ESPROPRIO --> MAGGIORAZIONI E INDENNITÀ AGGIUNTIVE --> FITTAVOLO --> IN CASO DI ESPROPRIO PARZIALE

Sintesi: Anche nel caso di espropriazione parziale, l'indennità aggiuntiva spetta al fittavolo "costretto ad abbandonare" la parte di terreno da lui coltivato destinata all'opera pubblica, dovendosi ovviamente liquidare la stessa in base a valori agricoli medi solo della minore superficie in concreto occupata e abbandonata.

Estratto: Quest'ultimo deduce anzitutto che il M. non ha abbandonato il fondo da lui coltivato, oggetto di espropriazione solo parziale, e quindi che la controparte non ha diritto all'indennità aggiuntiva di cui alla L. n. 865 del 1971, art. 17, che compete solo a chi è "costretto ad abbandonare il terreno stesso" (così il comma 2 della norma). Questa Corte ha già affermato che, anche nel caso di espropriazione parziale, l'indennità aggiuntiva spetta al fittavolo "costretto ad abbandonare" la parte di terreno da lui coltivato destinata all'opera pubblica (Cass. 11 giugno 1992 n. 7178), dovendosi ovviamente liquidare la stessa in base a valori agricoli medi solo della minore superficie in concreto occupata e abbandonata. Nel caso di specie, come incontestatamente affermato dal M., egli ha dovuto abbandonare un'area corrispondente a quasi la metà del terreno oggetto del contratto di affitto (mq. 23.300 su circa mq. 50.000) e di conseguenza a lui compete, per tale profilo, l'indennità aggiuntiva nei limiti delle aree da lui lasciate e come correttamente riconosciuta nel merito con esclusione di ogni altro danno richiesto (Cass. 2 febbraio 2007 n. 2238. 8 giugno 2005 n. 120007, 23 marzo 2003 n. 4357 e 13 dicembre 2001 n. 15744).

SOGGETTI --> TERZI AVENTI DIRITTO --> FITTAVOLO --> COLTIVATORE DIRETTO --> PROVA

Sintesi: Il contratto di affitto, il pagamento dei contributi agricoli unificati, la partecipazione nella qualità di coltivatore diretto al verbale di immissione in possesso, la notifica del decreto di espropriazione nella predetta qualità, costituiscono elementi di prova atti a dimostrare la qualifica di coltivatore diretto.

Sintesi: Le dimensioni di piccole superfici coltivate da terzi (nel caso di specie circa mq. 2000 pari meno del 5% delle aree affittate), non sono sufficienti a far venir meno gli elementi atti a provare la qualifica di coltivatore diretto e ad attribuire la qualifica di imprenditore agricolo.

INDENNITÀ --> INDENNITÀ DI ESPROPRIO --> MAGGIORAZIONI E INDENNITÀ AGGIUNTIVE --> IMPRENDITORE AGRICOLO

Sintesi: Il diritto all'indennità aggiuntiva di cui all'art. 17 L. n. 865/71 non spetta all'imprenditore agricolo individuale e alle società di capitali. La qualifica di imprenditore va desunta dalla prevalenza del lavoro di dipendenti su quello proprio dei propri familiari e comunque del fattore capitale su quello lavoro.

SOGGETTI --> TERZI AVENTI DIRITTO --> FITTAVOLO --> COLTIVATORE DIRETTO --> PROVA

Sintesi: Le dimensioni non eccessive del fondo affittato (nel caso di specie circa cinque ettari), consentono di ritenere compatibile la qualifica di coltivatore diretto e di ritenere plausibile la col-

tivazione personale delle aree affittate con mezzi meccanici e con l'aiuto occasionale di familiari e di terzi, potendosi escludere quindi la prevalenza del fattore capitale su quello del lavoro.

Estratto: 2.2. In relazione poi alla qualifica di imprenditore agricolo del M. che, ad avviso del ricorrente, pur essendo l'altra parte solo affittuaria del terreno, al controricorrente competerebbe, con conseguente carenza del diritto all'indennità aggiuntiva, la deduzione del Comune di Milazzo e di mero fatto e di merito, ma non trova sostegno alcuno negli atti di causa. A fronte dei numerosi elementi di prova dati dal M. per dimostrare la sua qualità di coltivatore del fondo (contratto di affitto, pagamento dei contributi agricoli unificati, partecipazione nella qualità al verbale di immissione in possesso, notifica del decreto di esproprio nella predetta qualità), vi è la sola apodittica affermazione dell'ente locale della sua attività di imprenditore.

Data la natura di orto irriguo e vigneto del terreno in affitto, si spiega la facoltà dell'affittuario di captare acqua necessaria alla coltivazione intensiva dell'area, mentre le incontestate dimensioni di piccole superfici coltivate da terzi (circa mq. 2000 pari meno del 5% delle aree affittate), non sono sufficienti a far venir meno gli elementi che confermano la qualifica di coltivatore diretto delle aree espropriate del M..In tal senso e in mancanza di altre indicazioni di fatto delle parti milita pure la limitata dimensione dei terreni affittati dal controricorrente la cui estensione originaria di soli cinque ettari, come quella residua di poco più di due ettari e mezzo, concorre a confermare la prevalenza del lavoro personale del M. sul capitale e la natura non imprenditoriale dell'attività di lui, in relazione al fondo oggetto di causa. In effetti la sentenza impugnata motiva erroneamente il rigetto della eccezione dell'espropriante, affermando che sarebbe sufficiente la sola destinazione agricola dell'area espropriata e in affitto, per dare diritto al fittavolo alla indennità aggiuntiva, indipendentemente dalla qualifica di coltivatore diretto di lui, ma tale motivazione può essere corretta, in base a quanto emerge dagli atti di causa, essendo comunque il dispositivo conforme al diritto ai sensi dell'art. 384 c.p.c., comma 4. Nel caso, è infatti confermato dagli elementi di fatto sopra richiamati il diritto all'indennità aggiuntiva che non spetta all'imprenditore agricolo individuale e alle società di capitali, non risultando smentita in alcun modo la utilizzazione diretta agraria del fondo dal M. quale fittavolo e coltivatore diretto dello stesso (Cass. 19 febbraio 2003 n. 2477 e 27 aprile 1999 n. 4191. La qualifica di imprenditore, che va desunta dalla prevalenza del lavoro di dipendenti su quello proprio dei propri familiari e comunque del fattore capitale su quello lavoro (Cass. 12 dicembre 2002 n. 17714), in quanto dedotta come eccezione ostativa al diritto esercitato dall'attore, doveva essere provata dal convenuto, che l'ha dedotta per impedire il riconoscimento del diritto e non l'ha provata in alcun modo. Il M., nel contratto di affitto, risulta essere coltivatore diretto, qualifica per la quale egli paga i contributi unificati (pag. 8 del controricorso) e con cui ha partecipato ai verbali di immissione in possesso e di stato di consistenza delle aree occupate, nel corso dei quali il comune ha occupato la parte del fondo incontestatamente destinata all'agricoltura e espropriato, di cui egli è fittavolo. Come rilevato, le dimensioni non eccessive del fondo affittato (circa cinque ettari), consentono di ritenere compatibile con la qualifica di coltivatore diretto sempre da lui affermata la posizione del M. e di ritenere plausibile la coltivazione personale delle aree affittate con mezzi meccanici e con l'aiuto occasionale di familiari e di terzi, potendosi escludere quindi la prevalenza del fattore capitale su quello del lavoro, apoditticamente dedotta in ricorso, che per tale profilo, è generico e non autosufficiente e deve quindi essere ritenuto inammissibile e da respingere.

\*\*\*

## LE AREE INCLUSE NEL PEEP SONO EDIFICABILI

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE N.12457 DEL 16/05/2008

Relatore: Panebianco Ugo Riccardo - Presidente: Carnevale Corrado

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --> VINCOLI ESPROPRIATIVI E CONFORMATIVI  
--> VINCOLI CONFORMATIVI --> RILEVANZA NELLA STIMA

Sintesi: Ai fini della qualificazione del terreno espropriato e della conseguente determinazione dell'indennizzo, rimane fermo il principio - desunto dalla L. n. 359 del 1992, art. 5 bis comma 3 non investito dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 348 del 2007 - secondo cui, mentre sono ininfluenti i vincoli finalizzati all'espropriazione, debesi tener conto invece dei vincoli cosiddetti "conformativi".

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --> PIANI URBANISTICI --> VARIANTE URBANISTICA --> PEEP

Sintesi: Gli strumenti particolareggiati di terzo livello, di regola meramente attuativi dei piani generali, uniscono a tale funzione quella, di contenuto conformativo, di mutare, nella zona, le precedenti opzioni del piano regolatore con riferimento allo "ius aedificandi" dei proprietari dei suoli interessati. Ciò è quanto avviene con i piani di edilizia economica e popolare (P.E.E.P.).

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --> EDIFICABILITÀ --> PIANI E STRUMENTI URBANISTICI --> PEEP

Sintesi: Deve riconoscersi natura edificabile ai terreni inclusi in piano di edilizia economica e popolare (P.E.E.P.) adottato in variante al PRG, considerata la natura conformativa del vincolo così apposto.

Estratto: Va in primo luogo ribadito che, ai fini della qualificazione del terreno espropriato e della conseguente determinazione dell'indennizzo, rimane fermo il principio - desunto dalla L. n. 359 del 1992, art. 5 bis comma 3 non investito dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 348 del 2007 - secondo cui, mentre sono ininfluenti i vincoli finalizzati all'espropriazione, debesi tener conto invece dei vincoli cosiddetti "conformativi", quali espressione di un regime giuridico generale non correlato alla vicenda ablatoria e ad un singolo bene ma riguardante un'intera zona. Su tale diversa incidenza deve pertanto individuarsi l'aspetto dirimente nella contrapposizione fra suoli edificabili e suoli agricoli o non edificabili, riguardando i primi quelli che come tali sono indicati dagli strumenti urbanistici in quanto rientranti nell'ambito di una generalità indifferenziata di beni cui è stata conferita una tale destinazione. Ben può accadere però che anche strumenti particolareggiati di terzo livello, di regola meramente attuativi dei piani generali, uniscano a tale funzione quella, di contenuto conformativo, di mutare nella zona le precedenti opzioni del piano regolatore con riferimento allo "ius aedificandi" dei proprietari dei suoli interessati. Ciò è quanto avviene con i piani di edilizia economica e popolare (P.C.C.P.), come è stato riconosciuto con la sentenza n. 11433/97 delle Sezioni Unite di questa Corte e riaffermato da tutta la giurisprudenza successiva, la cui interpretazione trova il suo riferimento testuale nella L. n. 167 del 1962, art. 3, comma 4 il quale prevede che il piano per l'edilizia costituisce variante al piano regolatore. Correttamente pertanto la Corte d'Appello ha concluso per la natura edificabile del terreno espropriato.

INDENNITÀ --> INDENNITÀ DI ESPROPRIO --> AREE EDIFICABILI --> ART. 5 BIS --> COSTITUZIONALITÀ --> AMBITO TEMPORALE DELLA INCOSTITUZIONALITÀ --> DIVIETO DELLA REFORMATIO IN PEIUS

Sintesi: Nel caso in cui la determinazione dell'indennità sia stata opposta dalla sola Amministrazione, non trova applicazione lo "ius superveniens" conseguente alla sentenza corte cost. n. 348/2007; ciò in applicazione del principio del divieto della "reformatio in peius".