

Civile Ord. Sez. 1 Num. 17061 Anno 2022

Presidente: CAMPANILE PIETRO

Relatore: CONTI ROBERTO GIOVANNI

Data pubblicazione: 26/05/2022

### ORDINANZA

sul ricorso 6139/2017 proposto da:

Campagna Gianluigi, elettivamente domiciliato in Roma, Via Cosseria n.2, presso lo studio del dott. Placidi, rappresentato e difeso dagli avvocati Cerisano Giovanni Ernesto, Saccucci Andrea, giusta procura in calce al ricorso e procura in calce alla memoria di nomina di nuovo difensore;

-ricorrente -

contro

ORD  
1184  
2022

Comune di Urbino, in persona del sindaco pro tempore, elettivamente domiciliato in Roma, Via Salaria n.95, presso lo studio dell'avvocato Galvani Andrea, che lo rappresenta e difende, giusta procura in calce al controricorso;

-controricorrente -

avverso l'ordinanza della CORTE D'APPELLO di ANCONA, de  
l 09/09/2016;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del  
20/04/2022 dal cons. CONTI ROBERTO GIOVANNI.

### **Fatti e ragioni della decisione**

Il Comune di Urbino impugnava, con ricorso ex art. 702 bis c.p.c. innanzi alla Corte di appello di Ancona, la determinazione dell'indennità di espropriazione e occupazione individuata dal Collegio dei tecnici nella relazione di stima adottata ai sensi dell'art. 21 del dPR n.327/2001 e concernente gli immobili di proprietà di Campagna Luigi -in catasto al foglio 167, p.lla 390 del Comune di Urbino-, estesi mq.4775, già espropriati dall'amministrazione comunale con decreto n.124 del 17.7.2012. La Corte di appello adita, con ordinanza n.4753/2016, pubblicata il 9.9.2016 aveva determinato l'indennità di espropriazione dovuta al Campagna in euro 15.089,00, maggiorata degli interessi legali dal 17 luglio 2012, nonché quella di occupazione, nella misura di un dodicesimo dell'importo stabilito a titolo di indennità di esproprio e di un dodicesimo di quello annuo per ogni mese o frazione di mese, ordinando il versamento della somma pari alla differenza fra gli importi sopra indicati e quello di euro 5775,00 maggiorato a sua

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

volta degli interessi eventualmente maturati sullo stesso dalla data di deposito.

Il giudice di appello, muovendo dagli elementi fattuali accertati dal c.t.u. - realizzazione di una strada e di un parcheggio pubblico sull'area del Campagna inserita nel settore 2, ricadente a sua volta nel settore 4 del Parco urbano ex Fornace, destinato a modesto parcheggio nei terreni limitrofi a quelli dell'ex consorzio agrario e avente, in forza degli strumenti urbanistici vigenti al momento dell'ablazione del fondo, destinazione esclusivamente agricola, salvo la parziale destinazione a parcheggio - e presi in esame i provvedimenti adottati dall'amministrazione comunale nel tempo (p.r.g.) - piano attuativo di iniziativa pubblica nel settore 4 del Parco urbano e successive varianti al p.r.g. - ha escluso di poter considerare corrette le valutazioni operate dal collegio peritale, a tenore delle quali il carattere ancillare delle aree del Campagna, rispetto a quelle limitrofe ove era stata prevista la realizzazione di un centro commerciale, rendevano obbligatorio considerare necessaria la valutazione dell'area anzidetta - ove era stata prevista la realizzazione di una strada e di un parcheggio, asserviti al centro commerciale - tenendo conto della sua edificabilità di fatto. La Corte di appello, in particolare, riteneva che le valutazioni operate dal collegio peritale - volte a sostenere che l'amministrazione comunale avrebbe ordito un disegno in danno del proprietario, diretto a scorporare i suoi terreni dal piano particolareggiato per il recupero delle aree dell'ex consorzio, al fine di estromettere il Campagna dai connessi vantaggi economici ed edificatori -, erano irrilevanti ai fini del giudizio, nel quale era doveroso procedere alla stima dei beni espropriati secondo il loro valore venale, assumendo esclusivo rilievo la situazione urbanistica dei fondi e prescindendo dalla destinazione

agli stessi impresa in vista della realizzazione dell'opera pubblica. Le valutazioni operate dal c.t.u., incentrate sul metodo perequativo in rapporto al confinante comparto edificatorio dell'ex consorzio, non potevano pertanto condividersi, non tenendo conto, secondo la Corte di appello, della natura agricola delle aree del Campagna. Non potevano nemmeno avere rilievo alcuno le tesi del Campagna, per cui parte delle proprie aree, in quanto destinate alla realizzazione del parcheggio, avrebbero dovuto essere considerate come inserite in zona F, ai sensi del D.M. n.1444 del 1968, avendo lo stesso c.t.u. evidenziato che, nel passaggio dalla fase di adozione a quella di approvazione del piano particolareggiato, le aree di proprietà del Campagna erano state classificate in zona agricola e dovendosi considerare, ai fini della stima, tale vocazione dell'area, determinando quindi in euro 5.312,00 l'indennità per le aree sulle quali era stata realizzata la strada di accesso al fondo, ed in euro 9.777,000 quella per la restante superficie utilizzata per la realizzazione del parcheggio. La quantificazione del valore venale al momento dell'occupazione dei terreni e non già dell'esproprio non poteva in ogni caso inficiare la stima operata, avendo lo stesso c.t.u. evidenziato che non vi era stata alcuna immutazione dei valori fra i due periodi temporali.

Il Campagna ha proposto ricorso per cassazione avverso la pronuncia della Corte di appello di Ancona, affidato a due motivi, al quale ha resistito il comune di Urbino con controricorso.

La causa è stata posta in decisione all'udienza del 20 aprile 2022.

---

Con il primo motivo il Campagna ha dedotto la violazione degli artt. 32, 37 e 40 del dpr n.327/2001; 1 Prot.n.1 annesso alla CEDU e 42,

c.3, Cost. prospettando l'erronea qualificazione di inedificabilità dei terreni espropriati.

Il ricorrente deduce l'erroneità della decisione impugnata che, disattendendo le indicazioni offerte dalla terna peritale - secondo le quali era da considerare la destinazione delle aree ad opere di urbanizzazione (strada e parcheggio), indipendentemente dalla classificazione agricola impressa dal comune -, non avrebbe fatto buon governo dei principi applicabili in materia, tralasciando di considerare che le aree del Campagna erano state utilizzate unicamente per le necessità costruttive e gestionali del limitrofo centro commerciale. Tale circostanza, secondo il ricorrente, unitamente alla scelta del comune di realizzare direttamente la strada e il parcheggio, non costituirebbero condizione sufficiente per escludere il proprietario dalla possibilità di partecipazione perequativa alla distribuzione dei volumi insediabili nel piano, ovvero dal diritto a vedersi riconosciuta un'indennità di espropriazione commisurata a quel perduto vantaggio. Secondo il ricorrente, stante la possibilità di realizzare un piano di sostituzione edilizia e trasformazione del tessuto urbano su una propria area attraverso le necessarie infrastrutture, in guisa da rendere tangibile un nesso di interdipendenza funzionale fra l'intervento edilizio e quello di infrastrutturazione, non sarebbe "legittimo sacrificare il proprietario delle aree destinate ai servizi, senza renderlo partecipe dei vantaggi volumetrici che il piano comporta e che quel sacrificio consente". Avrebbe dunque errato la Corte di appello nel ritenere dirimente, malgrado la pertinenzialità del fondo espropriato al centro commerciale, la formale destinazione urbanistica impressa dal comune sulle aree, tralasciando il dato reale costituito dall'avvenuta realizzazione di opere di urbanizzazione. La valorizzazione delle

destinazioni urbanistiche della zona, costituendo il risultato di "artificiose varianti urbanistiche introdotte dal comune di Urbino proprio allo scopo, ...di escludere il Campagna dalla lucrosa speculazione che lo stesso comune, insieme alla società privata proprietaria del centro commerciale attiguo ha inteso realizzare", senza considerare l'inserimento delle aree nel piano particolareggiato della zona, finirebbe con il premiare il perverso disegno dell'Ente". Peraltro, il carattere agricolo delle aree, se veramente esistente, avrebbe impedito al comune di realizzare i parcheggi su dette aree.

In conclusione, non "sarebbe la mera e strumentale definizione urbanistica a stabilire la destinazione dell'area ma l'uso reale che per tali aree viene previsto" di guisa che "la destinazione agricola assegnata alle aree del Campagna ha perso ogni significato dal momento che sulle stesse si è prevista la realizzazione di infrastrutture e urbanizzazioni indispensabili al programma edilizio di riqualificazione urbana posto in essere dal comune".

---

Con il secondo motivo si deduce la violazione degli artt. 32,37 e 40 dpr n.327/2001 e dell'art.1 Prot. n.12 annesso alla CEDU, nonché dell'art. 42, c.3, Cost. in relazione all'errata valutazione dei terreni. La Corte di appello avrebbe omesso di determinare il più probabile valore di mercato, erroneamente tralasciando di considerare la quantificazione operata dal collegio peritale, che aveva stimato il valore venale del fondo alla stregua di quello dell'area del centro commerciale latistante. In sostanza, secondo il ricorrente, la Corte di appello avrebbe erroneamente tralasciato di applicare i criteri espressi nella stima del collegio peritale, secondo la quale il valore delle aree destinate a strada e parcheggio a servizio del centro commerciale, al di là della qualificazione urbanistica impressa sulla



stessa, avrebbe dovuto essere parametrato sulla base dell'edificabilità di fatto con metodo perequativo. La Corte di appello avrebbe dunque omesso di considerare il reale valore venale dell'area, nemmeno valutando il pregiudizio patito dal fondo residuo del proprietario non oggetto di espropriazione.

Il primo motivo è infondato.

Giova ricordare che in tema di espropriazione per pubblica utilità, ai fini della quantificazione dell'indennità di esproprio rileva l'edificabilità legale dell'area ablata all'epoca dell'adozione del relativo decreto, secondo gli strumenti urbanistici già in essere, non potendosi tener conto dell'"aspettativa" di edificabilità futura di un terreno attualmente agricolo in ragione dell'evoluzione degli strumenti anzidetti -cfr.Cass.n.4228/2021-.

Peraltro, è costante, nella giurisprudenza di questa Corte, l'affermazione che «la destinazione di parti del territorio ad usi d'urbanizzazione primaria, pur precludendo ad una possibile acquisizione pubblica dei suoli necessari, resta estranea alla vicenda espropriativa, e che essa, sebbene comporti un vincolo di inedificabilità delle parti del territorio interessate, con le relative conseguenze nella scelta del criterio di determinazione dell'indennità d'esproprio nel sistema della L. 8 agosto 1992, n. 359, art. 5 bis, basato sull'edificabilità o meno dei suoli, non concreta un vincolo preordinato ad esproprio (Cass., 19 maggio 2006, n. 11848)» -cfr. Cass., sez. I, 19 gennaio 2007, n. 1161, Cass., sez. I, 19 settembre 2006, n. 20252-.

In questo indirizzo si è senza dubbio posta la Corte di appello, escludendo che la progressiva individuazione ad opera delle determinazioni consiliari (cfr. delibera n.125 del 10 dicembre 2003,

con la quale era stato approvato il piano attuativo di iniziativa pubblica), delle opere di urbanizzazione dell'area dell'ex consorzio, necessarie per la percorribilità automobilistica e per la realizzazione di parcheggi esterni al comparto ex consorzio, all'interno delle aree del Campagna, potesse incidere al fine di determinare la qualità edificatoria delle aree stesse, dovendosi prescindere dalle determinazioni amministrative adottate dal comune in vista della realizzazione dell'opera pubblica.

Dette aree, aventi destinazione agricola - fin dal piano regolatore del 1994, poi seguito da un piano attuativo di iniziativa pubblica del settore 4 del Parco urbano, nel quale era stata prevista la realizzazione, in una parte dell'area del Campagna, di un parcheggio e di una strada - erano infatti sempre state destinate a zonizzazione urbanistica agricola, anche dal successivo piano attuativo n.40 del 21 maggio 2003, che operò una derubricazione da aree standard (F) - qualifica originariamente impressa - in aree agricole - natura, peraltro, sussistente al momento dell'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio disposto con delibera del consiglio comunale n.70 del 29 aprile 2008 -, come acclarato dalla Corte di appello (cfr. pag.22 ord. impugnata).

V'è anzi da ricordare che ai fini della determinazione del pregiudizio per la perdita del godimento di aree occupate dalla P.A. in forza di un provvedimento legalmente dato assume valore decisivo la suddivisione tra aree agricole (cui sono equiparate quelle non classificabili come edificatorie) ed aree edificabili. Tra queste ultime, da individuarsi in base alle possibilità legali ed effettive di edificazione, non rientrano le zone concretamente vincolate ad un utilizzo meramente pubblicistico (verde pubblico, attrezzature pubbliche, viabilità, ecc.), in quanto gravate da un vincolo di



destinazione che preclude ai privati tutte le forme di trasformazione del suolo riconducibili alla nozione tecnica di edificazione, quale estrinsecazione dello *ius aedificandi* connesso con il diritto di proprietà ovvero con l'edilizia privata esprimibile dal proprietario dell'area -cfr.Cass.S.U.n.7454/2020, Cass., 25 ottobre 2017, n.25314; Cass., 24 giugno 2016, n. 13172-.

Inoltre, questa Corte ha precisato che l'accertamento delle possibilità legali ed effettive di edificazione di un'area ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio deve essere effettuato senza tenere conto delle varianti apportate allo strumento urbanistico generale allo specifico scopo di realizzare l'opera che viene contestualmente approvata, giacché tali varianti costituiscono fonte di vincolo preordinato all'esproprio e pertanto non può, ad esse, essere riconosciuta alcuna incidenza in sede di accertamento della vocazione edificatoria dell'area. Deve, invece, ai predetti fini, attribuirsi rilevanza alle varianti successive all'apposizione del vincolo espropriativo e presenti al verificarsi della vicenda ablativa, le quali abbiano carattere conformativo, imponendo un vincolo di destinazione riguardante una generalità di beni e di soggetti - cfr.Cass.n.5803/2021-.

Principi ai quali si è ispirata la Corte di appello, quanto meno in punto di esclusione dell'edificabilità dell'area e di irrilevanza ai fini del valore dell'area della destinazione impressa dal vincolo preordinato all'esproprio -strade e parcheggio pubblico-.

Ed è appena il caso di evidenziare che di nessun rilievo appaiono le prospettazioni difensive del ricorrente laddove assumono l'illegittimità delle medesime statuizioni, non potendo il giudice investito della domanda di determinazione della giusta indennità sindacarne il contenuto, ma semmai determinare correttamente

l'indennità di esproprio spettante al proprietario sulla base della qualità legale del fondo.

Occorre quindi evidenziare che il metodo perequativo al quale fa esplicito e ripetuto riferimento la parte ricorrente è stato puntualmente e correttamente disatteso dalla Corte di appello -ed infatti, v. *incidenter tantum*, Cass.n.9829/2021, p.4-, ipotizzando in definitiva una regolamentazione dell'assetto territoriale alternativa a quella adottata dal comune di Urbino e fondata su modelli consensuali per il perseguimento di finalità di interesse pubblico, secondo quanto previsto dagli artt. 1, comma 1-bis e 11 della legge n. 241 del 1990, che non possono tuttavia trovare applicazione nel caso di specie, in relazione ai provvedimenti via via adottati dalla p.a. ed orientati ad una diversa modalità di azione amministrativa, che come già detto non può essere in alcun modo sindacata in questa sede -v. puntualmente quanto affermato dalla Corte di appello a pagg.20 e 21 ord. impugnata-.

---

Occorre a questo punto passare all'esame del secondo motivo. Lo stesso è fondato nei limiti di seguito esposti.

È necessario anzitutto ricordare che per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2011, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale del criterio del valore agricolo medio (VAM), in tema di determinazione dell'indennità di occupazione legittima di terreni agricoli, la stima deve essere effettuata in base al criterio del valore venale pieno, con la possibilità di dimostrare che il fondo, pur senza raggiungere il livello dell'edificatorietà, sia suscettibile di uno sfruttamento ulteriore e diverso rispetto a quello agricolo, tale da attribuire allo stesso una valutazione di mercato che rispecchi possibilità di utilizzazione intermedie tra quella agricola e quella

edificatoria (Fattispecie relativa all'occupazione di un'area destinata ad attrezzature sportive, campi da gioco ed attrezzature varie) cfr. Cass. S.U.n.7454/2020, ove si richiama peraltro Corte dir. uomo, 17 novembre 2015, *Preite c. Italia* alla quale pure ha fatto menzione il ricorrente nella memoria.-.

In definitiva, va qui ribadito che l'espropriato può dimostrare che il fondo è suscettibile di uno sfruttamento ulteriore e diverso rispetto a quello agricolo, pur senza raggiungere il livello dell'edificatorietà, 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 (Cass., 19 luglio 2018, n. 19295; Cass., 6 marzo 2019, n. 6527, citata).

Ne consegue che qualora l'espropriato contesti, anche sotto il profilo della natura non agricola, ma parzialmente edificatoria, del terreno, la quantificazione operata dalla Corte di appello con il criterio del VAM (valore agricolo medio) previsto dalla L. n. 865 del 1971, art. 16 e dalla L. n. 359 del 1992, art. 5 bis, comma 4, e dichiarato incostituzionale dalla sopravvenuta sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2011, la stima dell'indennità debba essere effettuata utilizzando il criterio generale del valore venale pieno, tratto dalla L. n. 2359 del 1865, art. 39, in modo da tenere conto delle reali caratteristiche del cespite (Cass., Sez. Un., 23/7/2013 n. 17868), e quindi delle possibilità di utilizzazione intermedia tra l'agricola e l'edificatoria (parcheggi, depositi, attività sportive e ricreative, chioschi per la vendita di prodotti, ecc.) (Cass., Sez. 6-1, 1/2/2019 n. 3186).

Orbene, nel caso di specie la Corte territoriale ha proceduto a determinare l'indennità di espropriazione in base ai valori agricoli - cfr.pag.22 2^ periodo, sent. impugnata- omettendo di prendere in considerazione le reali caratteristiche del bene in relazione al contesto nel quale ricadeva il cespite immobiliare -a ridosso del centro abitato di Urbino e del centro commerciale-, non tenendo conto di eventuali utilizzazioni intermedie, nel senso precisato.

È, per converso, infondata la censura relativa alla mancata valutazione del pregiudizio sofferto dalla porzione di area non espropriata che la Corte di appello ha considerato insussistente sulla base delle considerazioni esposte dal c.t.u. non contestate dall'espropriato ritenendo, con valutazione di fatto non censurabile in questa sede, che la parte di fondo residua non aveva subito diminuzione di valore in conseguenza della procedura ablatoria.

---

Sulla base delle considerazioni appena espresse, rigettato il primo motivo ed accolto il secondo, nei termini di cui in motivazione, la sentenza impugnata va cassata, con rinvio alla Corte di appello di Ancona in diversa composizione, la quale pure provvederà alla liquidazione delle spese del giudizio di legittimità.

---

### **PQM**

Accoglie il secondo motivo di ricorso e rigetta il primo motivo. Cassa la sentenza impugnata e rinvia alla Corte di appello di Ancona in diversa composizione anche per la liquidazione delle spese del giudizio di legittimità.



Così deciso il 20 aprile 2022 in Roma nella camera di consiglio della  
prima sezione civile.

Il Presidente

