

CORTE COSTITUZIONALE, SENTENZA 64 DEL 2021 IN TEMA DI DETERMINAZIONE
DELLA INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE
Y. GUERRA

I. INQUADRAMENTO DELLA QUESTIONE.

Il giudizio, promosso in via incidentale con ordinanza¹ dalla Suprema Corte di Cassazione, Sezione I^a, nel procedimento vertente tra D. Z. e altri e la Provincia di Reggio Emilia, ha a oggetto l'articolo 20, comma 1, della legge Regione Emilia-Romagna 19 dicembre 2002, n. 37 recante "Disposizioni regionali in materia di espropri". Le norme parametro individuate dal giudice *a quo* sono l'articolo 3 primo comma, e l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

La norma oggetto, compresa nel Titolo V "Edificabilità legale e di fatto e commissioni provinciali per la determinazione del valore agricolo medio", Capo I "Edificabilità legale e di fatto", stabilisce:

«Art. 20 Edificabilità legale

1. Ai fini della determinazione dell'entità dell'indennità di esproprio, la possibilità legale di edificare è presente nelle aree ricadenti all'interno del perimetro del territorio urbanizzato individuato dal PSC ai sensi dell'articolo 28, comma 2, lettera d), della l.r. 20/2000 e nelle aree cui è riconosciuta dalle previsioni del POC. [...]».

In termini generali, la legge «persegue l'obiettivo di armonizzare la disciplina prevista» dal d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità) «con la legislazione regionale in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica, in coerenza con le disposizioni contenute nel titolo V della parte II della Costituzione»². A tale scopo, vengono individuate nella legge le competenze relative «alle funzioni espropriative, alla fase di apposizione del vincolo espropriativo, agli atti comportanti dichiarazione di pubblica utilità e alle Commissioni provinciali per la determinazione del valore agricolo medio»³. Rientrano nell'applicazione delle norme contenute nella summenzionata legge tutte le procedure espropriative, «realizzate da qualsiasi soggetto pubblico o privato al fine di acquisire, anche a favore di

¹ L'ordinanza n. 88 è consultabile sulla Gazzetta Ufficiale Anno 161° - Numero 29, 1^a serie speciale del giorno 15 luglio 2020, alla pagina 84.

² Art. 1 comma 1 legge Regione Emilia-Romagna 19 dicembre 2002, n. 37.

³ Art. 1, legge Regione Emilia-Romagna 19 dicembre 2002, n. 37.

privati, beni immobili o diritti relativi a beni immobili per l'esecuzione nel territorio regionale di opere e interventi pubblici o di pubblica utilità⁴. In ogni caso, «per quanto non disposto dalla [...] legge, trovano applicazione le disposizioni» del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327.

Secondo il giudice rimettente, detta norma si porrebbe in contrasto *(i)* con l'articolo 117, comma 3 Cost., in quanto determinerebbe il riconoscimento del «requisito dell'edificabilità legale, ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione, in via automatica, alla sola condizione dell'inserimento delle aree nel perimetro del territorio urbanizzato», producendo, così, una violazione degli «artt. 32, 37 e 40 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, [...], evocati quali principi fondamentali della materia del governo del territorio»⁵ e *(ii)* con l'articolo 3, primo comma Cost., con riguardo a due distinti aspetti: *(a)* la determinazione di una irragionevole quantificazione della indennità all'interno dei confini della Regione Emilia-Romagna rispetto al restante territorio nazionale e *(b)* «l'ingiustificata equiparazione di situazioni giuridiche diverse» giacché la norma «assicurerebbe [...] il medesimo ristoro economico ai proprietari di immobili aventi diversa destinazione urbanistica, e perciò diverso valore di mercato, solo perché ricompresi nel perimetro del territorio urbanizzato individuato dal PSC»⁶.

§

II. BREVI CENNI DEFINITORI ALL'ISTITUTO DELLA INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE.

L'istituto giuridico della indennità di espropriazione e la relativa commisurazione, hanno da sempre rappresentato «la questione più spinosa»⁷, divenendo il principale terreno di scontro tra due diverse esigenze: la tutela del diritto di proprietà e il perseguimento degli interessi pubblici sottesi all'espropriazione⁸. Questo perché l'indennità rappresenta, in

⁴ Art. 2, legge Regione Emilia-Romagna 19 dicembre 2002, n. 37. Si riporta qui di seguito anche il comma 2 del summenzionato articolo: «I beni appartenenti al patrimonio indisponibile della Regione, degli enti locali e degli altri enti pubblici possono essere espropriati unicamente per perseguire un interesse pubblico di rilievo superiore a quello soddisfatto con la precedente destinazione, da accertarsi d'intesa tra le amministrazioni interessate».

⁵ Corte cost., sent. 64 del 2021, punto 1.1., primo paragrafo del considerato in diritto.

⁶ Corte cost., sent. 64 del 2021, punto 1.1., secondo paragrafo del considerato in diritto.

⁷ R. CARANTA, s.v. 'Espropriazione per pubblica utilità (procedimento)', in *Enc. del Diritto*, [agg. V, 2001]. Secondo M.S. GIANNINI, *Istituzioni di Diritto amministrativo*, Milano, 1981, p. 327: «Il punto più tormentato è quello relativo all'indennità di espropriazione. Nei paesi più avanzati l'indennità è il valore economico della *res* depurato dei plusvalori derivanti non da fatto del titolare del diritto espropriato, bensì da fatti della società [...] quindi con esclusione delle rendite di posizione e speculative».

⁸ *Op. ult. cit.*

sostanza, lo strumento attraverso cui il soggetto passivo dell'espropriazione viene "ristorato" per la perdita subita⁹.

Le principali norme di riferimento antecedenti l'entrata in vigore della Costituzione, che consentono di delineare e comprendere l'attuale dimensione dell'istituto, sono (i) l'art. 29 dello Statuto del Regno, con cui si prevedeva, in linea con la inviolabilità della proprietà privata e previa giusta indennità, la cessione della stessa, in tutto o in parte, per ragioni di interesse pubblico legalmente accertato¹⁰; (ii) l'art. 834 c.c. 1942; (iii) l'art. 835 c.c. 1942¹¹; (iv) la l. 25 giugno 1865, n. 2359 (modificata con l. 18 dicembre 1879, n. 5188) riferita alle sole espropriazioni di «beni immobili, o di diritti reali su beni immobili, per l'esecuzione di opere di pubblica utilità»¹². Quest'ultima, recante «Disciplina delle espropriazioni forzate per causa di pubblica utilità», stabiliva come alla determinazione della indennità si dovesse giungere attraverso il consenso tra le parti o, in mancanza, per via autoritativa¹³. Essa consisteva, «nel caso che l'espropriazione interessasse un terreno nella sua totalità, "nel giusto prezzo che a giudizio dei periti avrebbe avuto l'immobile in una libera contrattazione di compravendita" (art. 39), e, nel caso che il terreno fosse interessato solo parzialmente, "nella differenza tra il giusto prezzo che avrebbe avuto l'immobile avanti l'occupazione, ed il giusto prezzo che potrà avere la residua parte di esso dopo l'occupazione" (art. 40). Da notare che ai fini dell'indennizzo non poteva tenersi conto di costruzioni, piantagioni e migliorie, intraprese "dopo la pubblicazione dell'avviso del deposito del piano d'esecuzione dell'opera così come

⁹ P. VIRGA, *Lineamenti e natura giuridica dell'indennità di espropriazione* (Relazione), in AA.VV., *L'indennità di espropriazione. I mercati all'ingrosso, Atti del XVI Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, 17-20 settembre 1970*, Milano, 1972, p. 31, 35, 36, afferma in proposito come «Tradizionalmente la nozione di indennità di espropriazione [sia] stata intesa come corrispettivo dovuto al titolare del diritto di proprietà o di altro diritto reale per il trasferimento coattivo del diritto stesso a favore del soggetto attivo dell'espropriazione», soggiungendo inoltre come: «La indennità di espropriazione costituisce il corrispettivo per il trasferimento della proprietà o di altro diritto reale; in forza del provvedimento ablativo, il diritto reale si converte in un diritto di credito all'importo costituito dalla indennità».

Dal punto di vista etimologico secondo G. LANDI, s.v. *'Espropriazione per pubblica utilità (principi generali)'*, in *Enc. del Diritto*, [XV,1966], p. 806, «Espropriare [...] significa togliere la proprietà. L'atto ablatorio, che il verbo descrive, concerne quindi, specificamente, il diritto sulla cosa, e non la materiale detenzione della cosa. Perciò, negli ordinamenti giuridici che prevedono la proprietà come istituto, e più particolarmente in quelli, come il nostro, che la considerano un diritto fondamentale, costituzionalmente garantito, non può aversi espropriazione se non nei casi e nei modi previsti dalla legge, ed il potere di espropriare è accordato soltanto alla pubblica autorità».

¹⁰ G. LANDI, s.v. *'Espropriazione per pubblica utilità (principi generali)'*, cit., p. 806.

¹¹ *Op. ult. cit.*

¹² D. SORACE, s.v. *'Espropriazione per pubblica utilità'*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Anno di pubblicazione: 1991 - Aggiornamento: 2012.

¹³ Così ricorda D. SORACE, s.v. *'Espropriazione per pubblica utilità'*, cit.

di quanto, in relazione al tempo ed alle circostanze, potesse considerarsi eseguito allo scopo di conseguire un'indennità maggiore (art. 43)»¹⁴.

Tale criterio è stato oggetto di importanti modifiche, connesse anche alla nozione costituzionale di espropriazione¹⁵.

In sostanza, si è passati da una visione dell'indennità quale giusto prezzo commisurato alla libera contrattazione per la compravendita del bene, alla previsione di «un valore legale inferiore all'ipotetico valore venale del bene»¹⁶. Al di là del rinvio alle norme costituzionali e, in specie, agli articoli 42 (in senso generale¹⁷), 43, 44, 47¹⁸ il riferimento va, tra le altre cose, (i) alla legge 22 ottobre 1971, n. 865¹⁹; (ii) alla legge 29 luglio 1980, n. 385 (Norme provvisorie sulla indennità di espropriazione di aree edificabili nonché modificazioni di termini previsti dalle leggi 28 gennaio 1977, n. 10, 5 agosto 1978, n. 457 e 15 febbraio 1980, n. 25); (iii) alla legge 8 agosto 1992, n. 359²⁰; sino (iv) al d.P.R. 327/2001 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità) e alle relative modifiche²¹.

¹⁴ *Op. ult. cit.*

¹⁵ *Op. ult. cit.*

¹⁶ *Op. ult. cit.*

¹⁷ Così si esprime V. CERULLI IRELLI, *Statuto costituzionale della proprietà privata e poteri pubblici di pianificazione*, in *Giustizia civile*, n. 1/2015, pp. 7, 8.

¹⁸ Per ragioni di sintesi, sia consentito rinviare a F. AMIRANTE, *Il diritto di proprietà nella giurisprudenza costituzionale*, Relazione tenuta a Lisbona, nei giorni 8 e 9 ottobre 2009, qui consultabile: www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/Amirante_8-10.10.2009.pdf; si v. anche il seguente quaderno di approfondimento, I. NORELLI e T. GIOVANNETTI (a cura di), *La proprietà nella giurisprudenza costituzionale*, Quaderno predisposto in occasione dell'incontro trilaterale delle Corti costituzionali italiana, spagnola e portoghese, Lisbona, 8, 10 ottobre 2009, in www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni_internazionali/CC_relint_Servizio_studi_2009.pdf. Si v. anche, M.R. SAN GIORGIO, *L'indennità di espropriazione*, in M.R. SAN GIORGIO, F. CINTIOLI, *Proprietà e costituzione. I principi giurisprudenziali*, Milano, 2002, p. 123 e ss.

¹⁹ D. SORACE, s.v. *'Espropriazione per pubblica utilità'*, cit., ricorda come tale legge sia stata oggetto di importanti modifiche, «da una parte, ad opera del legislatore (anzi, dei legislatori - essendo nel frattempo entrati in funzione i Consigli regionali), da un'altra, per l'intervento della Corte costituzionale. Anche sulla scia della interpretazione datane dalla giurisprudenza ordinaria a diversi effetti, ha finito comunque per prevalere la tesi che la legge n. 865, pur applicandosi alla maggior parte delle espropriazioni, vada considerata come una legge derogatoria della legge generale che resta la legge n. 2359 alla quale occorre dunque tuttora far ricorso per supplire alle eventuali carenze di disciplina riscontrabili in essa. Vi è da aggiungere che del resto la legge n. 865 si autoprospetta per certi aspetti come normativa residuale, da applicarsi cioè solo in mancanza di una diversa disciplina speciale».

²⁰ Per approfondimenti v. M. DE TILLA, B. DELLA MORTE, *L'indennità di espropriazione. La nuova disciplina ex art. 5 bis L. n. 359/92. Atti del Convegno, Napoli, 19 novembre 1992*, Milano, 1993. In particolare v. la Relazione di V. GIUFFRÈ, *Concetto di indennizzo e sua evoluzione nelle leggi sulla espropriazione per p.u.*, in M. DE TILLA, B. DELLA MORTE, *L'indennità di espropriazione. La nuova disciplina ex art. 5 bis L. n. 359/92. Atti del Convegno, Napoli, 19 novembre 1992*, cit., p. 5 e ss.

²¹ In relazione a ciò, sia consentito rinviare a M. TRIMARCHI, *Proprietà e indennità di espropriazione*, in *Europa e dir. priv.*, fasc. 4/2009, p. 1023 e ss.

Svariati sono stati gli interventi del Giudice delle leggi in tema di indennità di esproprio, oggetto anche di critica da parte di autorevole dottrina²², non mancando, ugualmente, importanti pronunce della Corte EDU, da cui «è finalmente transitato nella nostra giurisprudenza costituzionale il principio del valore venale dei beni espropriati come quello cui l'indennità deve essere ancorata»²³.

Con riguardo poi al criterio della c.d. edificabilità legale, valga qui ricordare come in origine, nella sopracitata legge n. 2359 del 1865, non fosse prevista «la distinzione tra aree edificabili ed inedificabili ai fini dell'indennità di espropriazione»²⁴, lasciando così a periti e giudici «l'onere di valutare la questione, senza imporre criteri vincolanti»²⁵. Le cose mutarono con l'entrata in vigore della legge n. 865/1971²⁶ e, poi, della legge 359/1992 con cui si introdusse il concetto legale di edificabilità²⁷.

Si è definita edificabile quell'area per cui vi siano «le possibilità legali ed effettive di edificazione esistenti al momento dell'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio»²⁸; concetto poi oggetto di parziale modifica, per cui «ai soli fini dell'applicabilità delle disposizioni della presente sezione (in sostanza, a fini indennitari) l'edificabilità va valutata secondo le possibilità legali ed effettive di edificazione, esistenti al momento dell'emanazione

²² «In Italia, si partì [...] dal criterio, ingiusto, del valore venale, sino a giungersi al criterio del valore agricolo per zone aumentato di coefficienti di correzione, che la Corte costituzionale (il cui contributo di confusione in materia è di misura fuori dal comune) ha dichiarato illegittimo», così M.S. GIANNINI, *Istituzioni di Diritto amministrativo*, cit., p. 327. Per un esame analitico della giurisprudenza costituzionale in materia si rinvia, v., tra gli altri, I. NORELLI e T. GIOVANNETTI (a cura di), *La proprietà nella giurisprudenza costituzionale. Quaderno predisposto in occasione dell'incontro trilaterale delle Corti costituzionali italiana, spagnola e portoghese*, Lisbona, 8, 10 ottobre 2009, cit.

²³ V. CERULLI IRELLI, *Statuto costituzionale della proprietà privata e poteri pubblici di pianificazione*, cit., pp. 14, 15. L'A. riporta uno dei passaggi più significativi della sentenza della Corte EDU 29 marzo 2006, Scordino/Italia «L'indennità di espropriazione adeguata nella fattispecie considerata dalla Corte avrebbe dovuto corrispondere al valore venale del bene. La Corte di conseguenza accorderà una somma corrispondente alla differenza del valore del terreno e di indennità ottenuta dai ricorrenti a livello nazionale». In conseguenza di questa giurisprudenza, la Corte costituzionale con sentenza n. 348 del 2007, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della normativa italiana «nella parte in cui stabilisce un criterio di calcolo dell'indennità di esproprio che non è in 'ragionevole legame' con il valore di mercato dell'immobile espropriato». La Corte costituzionale prende atto della giurisprudenza europea che ha attribuito alla disposizione di cui all'art. 1 del Primo Protocollo «un contenuto e una portata ritenuti dalla stessa Corte incompatibili con la disciplina italiana dell'indennità di espropriazione», i cui criteri di calcolo «porterebbero alla corresponsione, di tutti i casi, di una somma largamente inferiore al valore di mercato (o venale)». A seguito di questa giurisprudenza il legislatore si è adeguato all'art. 37, T.U. espropriazione». Si v., anche, M. DE PALMA, F. CARINGELLA, *Potere espropriativo e proprietà privata. i nuovi confini dell'espropriazione per pubblica utilità alla luce del Testo Unico*, Milano, 2005, in specie il capitolo II: *Computo dell'indennità espropriativa ed inerenza dello jus aedificandi al diritto di proprietà: il pensiero della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo*, p. 65 e ss.

²⁴ E. BARILÀ, *Le indennità di espropriazione e i casi di risarcimento*, Milano, 2013, p. 103

²⁵ *Op. ult. cit.*

²⁶ *Op. ult. cit.* Il riferimento va al concetto di valore agricolo medio.

²⁷ E. BARILÀ, *Le indennità di espropriazione e i casi di risarcimento*, cit., p. 104.

²⁸ *Op. ult. cit.*, in riferimento all'art. 5-bis del decreto legge n. 333/1992 convertito in legge n. 359/1992.

del decreto di esproprio o dell'accordo di cessione, restando escluso il rilievo di costruzioni realizzate abusivamente»²⁹.

§

III. LE NORME PARAMETRO E LE MOTIVAZIONI ADDOTTE DAL GIUDICE DELLE LEGGI.

La Suprema Corte di Cassazione osserva come la norma oggetto (v. *supra*) si porrebbe in contrasto con l'art. 3, primo comma, e l'art. 117, terzo comma, della Costituzione³⁰, «in relazione agli artt. 32, 37 e 40 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità (Testo A)», evocati quali principi fondamentali della materia del governo del territorio»³¹.

²⁹ *Op. ult. cit.*, p. 105.

³⁰ Art. 3, primo comma Cost.: «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.»; art. 117, comma 3, Cost.: «Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: [...] governo del territorio [...]. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. [...]».

³¹ Corte cost., sent. 64 del 2021, punto 1.1., del considerato in diritto. Di seguito si riportano le suindicate disposizioni:

«Art. 32 L. Determinazione del valore del bene

1. Salvi gli specifici criteri previsti dalla legge, l'indennità di espropriazione è determinata sulla base delle caratteristiche del bene al momento dell'accordo di cessione o alla data dell'emanazione del decreto di esproprio, valutando l'incidenza dei vincoli di qualsiasi natura non aventi natura espropriativa e senza considerare gli effetti del vincolo preordinato all'esproprio e quelli connessi alla realizzazione dell'eventuale opera prevista, anche nel caso di espropriazione di un diritto diverso da quello di proprietà o di imposizione di una servitù. (L)

2. Il valore del bene è determinato senza tenere conto delle costruzioni, delle piantagioni e delle migliorie, qualora risulti, avuto riguardo al tempo in cui furono fatte e ad altre circostanze, che esse siano state realizzate allo scopo di conseguire una maggiore indennità. Si considerano realizzate allo scopo di conseguire una maggiore indennità, le costruzioni, le piantagioni e le migliorie che siano state intraprese sui fondi soggetti ad esproprio dopo la comunicazione dell'avvio del procedimento. (L)

3. Il proprietario, a sue spese, può asportare dal bene i materiali e tutto ciò che può essere tolto senza pregiudizio dell'opera da realizzare. (L)»

*

«Art. 37 L. Determinazione dell'indennità nel caso di esproprio di un'area edificabile

1. L'indennità di espropriazione di un'area edificabile è determinata nella misura pari al valore venale del bene. Quando l'espropriazione è finalizzata ad attuare interventi di riforma economico-sociale, l'indennità è ridotta del venticinque per cento. (L)

2. Nei casi in cui è stato concluso l'accordo di cessione, o quando esso non è stato concluso per fatto non imputabile all'espropriato ovvero perché a questi è stata offerta un'indennità provvisoria che, attualizzata, risulta inferiore agli otto decimi di quella determinata in via definitiva, l'indennità è aumentata del dieci per cento. (L)

3. Ai soli fini dell'applicabilità delle disposizioni della presente sezione, si considerano le possibilità legali ed effettive di edificazione, esistenti al momento dell'emanazione del decreto di esproprio o dell'accordo di cessione. In ogni caso si esclude il rilievo di costruzioni realizzate abusivamente. (L)

4. Salva la disposizione dell'articolo 32, comma 1, non sussistono le possibilità legali di edificazione quando l'area è sottoposta ad un vincolo di inedificabilità assoluta in base alla normativa statale o regionale o alle previsioni di qualsiasi atto di programmazione o di pianificazione del territorio, ivi compresi il piano paesistico, il piano del parco, il piano di bacino, il piano regolatore generale, il programma di fabbricazione, il piano attuativo di iniziativa pubblica o privata anche per una parte limitata del territorio comunale per finalità di edilizia residenziale o di investimenti produttivi, ovvero in base ad un qualsiasi altro piano o provvedimento che abbia precluso il rilascio di atti, comunque denominati, abilitativi della realizzazione di edifici o manufatti di natura privata. (L)

5. I criteri e i requisiti per valutare l'edificabilità di fatto dell'area sono definiti con regolamento da emanare con decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti. (L)

La Corte, dopo aver dichiarato non fondata l'eccezione di inammissibilità prospettata dalla parte resistente con riguardo al mancato previo esperimento dell'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione impugnata, dichiara le questioni non fondate nel merito, alla luce delle seguenti motivazioni.

(i) In premessa, viene ricordato come se si assumesse essere stata l'*intentio* del legislatore regionale, attraverso l'adozione dell'art. 20, comma 1, legge regionale Emilia-Romagna n. 37 del 2002, quella di creare una sorta di «assoluto automatismo»³² con riguardo al carattere della edificabilità legale «per il suo mero inserimento nel perimetro urbanizzato, la norma si porrebbe, in effetti, in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost.»³³, in quanto non rispettosa dei principi fondamentali della materia concorrente del governo del territorio ex artt. 32 e 37 del d.P.R. n. 327 del 2001.

Invero, la disciplina nazionale che fissa i criteri volti alla determinazione della giusta indennità e, più in particolare, «la definizione dei presupposti che regolano l'edificabilità legale [...] si ergono al rango di principi fondamentali della materia»³⁴. In particolare, sono

6. Fino alla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 5, si verifica se sussistano le possibilità effettive di edificazione, valutando le caratteristiche oggettive dell'area. (L.)

7. L'indennità è ridotta ad un importo pari al valore indicato nell'ultima dichiarazione o denuncia presentata dall'espropriato ai fini dell'imposta comunale sugli immobili prima della determinazione formale dell'indennità nei modi stabiliti dall'art. 20, comma 3, e dall'art. 22, comma 1, e dell'art. 22-bis qualora il valore dichiarato risulti contrastante con la normativa vigente ed inferiore all'indennità di espropriazione come determinata in base ai commi precedenti. (L.)

8. Se per il bene negli ultimi cinque anni è stata pagata dall'espropriato o dal suo dante causa un'imposta in misura maggiore dell'imposta da pagare sull'indennità, la differenza è corrisposta dall'espropriante all'espropriato. (L.)

9. Qualora l'area edificabile sia utilizzata a scopi agricoli, spetta al proprietario coltivatore diretto anche una indennità pari al valore agricolo medio corrispondente al tipo di coltura effettivamente praticato. La stessa indennità spetta al fittavolo, al mezzadro o al partecipante che, per effetto della procedura, sia costretto ad abbandonare in tutto o in parte il fondo direttamente coltivato, da almeno un anno, col lavoro proprio e di quello dei familiari. (L.)»

*

«Art. 40 Disposizioni generali

1. Nel caso di esproprio di un'area non edificabile, l'indennità definitiva è determinata in base al criterio del valore agricolo, tenendo conto delle colture effettivamente praticate sul fondo e del valore dei manufatti edili legittimamente realizzati, anche in relazione all'esercizio dell'azienda agricola, senza valutare la possibile o l'effettiva utilizzazione diversa da quella agricola. (L.)

2. Se l'area non è effettivamente coltivata, l'indennità è commisurata al valore agricolo medio corrispondente al tipo di coltura prevalente nella zona ed al valore dei manufatti edili legittimamente realizzati. (L.)

3. Per l'offerta da formulare ai sensi dell'articolo 20, comma 1, e per la determinazione dell'indennità provvisoria, si applica il criterio del valore agricolo medio di cui all'articolo 41, comma 4, corrispondente al tipo di coltura in atto nell'area da espropriare.

4. Al proprietario coltivatore diretto o imprenditore agricolo a titolo principale spetta un'indennità aggiuntiva, determinata in misura pari al valore agricolo medio corrispondente al tipo di coltura effettivamente praticata. (L.)

5. Nei casi previsti dai commi precedenti, l'indennità è aumentata delle somme pagate dall'espropriato per qualsiasi imposta relativa all'ultimo trasferimento dell'immobile. (L.)»

³² Corte cost., sent. 64 del 2021, punto 4.1., del considerato in diritto.

³³ Corte cost., sent. 64 del 2021, punto 4.1., del considerato in diritto.

³⁴ Corte cost., sent. 64 del 2021, punto 4.1., secondo paragrafo del considerato in diritto. In tale occasione, il Giudice delle leggi richiama taluni precedenti: Corte cost., sentenze nn. 147/1999, 80/1996, 153/1995 e 283/1993; ordinanze nn. 366/2003 e 444/2000.

presupposti della edificabilità legale l'esame dei requisiti specifici del bene e il "ragionevole legame" con il valore di mercato»³⁵.

Svolte le suindicate premesse, la Corte precisa come il coordinamento della norma oggetto con le disposizioni richiamate, e riconducibili al governo del territorio, sia da desumere per via interpretativa³⁶. Invero, leggendo la disposizione nel contesto normativo dell'intera legge, è chiaro riscontrare la *non assolutezza* del canone espresso ex art. 20 della legge Regione Emilia-Romagna 19 dicembre 2002, n. 37. Proprio l'art. 21 «confuta tale assolutezza, in quanto regola ipotesi di inedificabilità assoluta che riguardano le stesse aree ricomprese nel perimetro urbanizzato»³⁷.

Di conseguenza, non sussiste un'edificabilità legale *iuris et de iure*³⁸ per tutte quelle aree ricomprese nella zona urbanizzata a opera della strumentazione urbanistica, e ben possono aversi «vincoli, escludenti l'edificabilità legale, i quali – siano o non siano riprodotti nella legislazione regionale – si impongono, comunque, in virtù della disciplina statale, che detta, in materia, principi fondamentali»³⁹. Ne deriva chiaramente come siano prive di edificabilità «anche tutte le zone omogenee che, in base al d.P.R. n. 327 del 2001, sono interessate da vincoli di inedificabilità assoluta o sono state rese edificabili da un vincolo espropriativo, al mero fine di consentire la realizzazione dell'opera pubblica su un terreno che edificabile in principio non era»⁴⁰.

Tale lettura, poi, trova conferma in ulteriori dati normativi rinvenibili nella citata legge regionale che, entrata in vigore in un tempo successivo rispetto al d.P.R. n. 327 del 2001, a quest'ultimo rinvia per quanto non espressamente disposto ex art. 33⁴¹ legge regionale, ove non si rinviene alcun richiamo alle norme relative alla quantificazione dell'indennizzo.

³⁵ Si v., Corte cost. sent. n. 338/2011.

³⁶ In specie, come scritto nella sentenza qui in nota, attraverso il criterio della interpretazione sistematica.

³⁷ Art. 21 legge Regione Emilia-Romagna, n. 37/2002: «Art. 21 Inedificabilità assoluta

1. Sono prive di edificabilità legale le aree per le quali il PSC, ovvero uno strumento di pianificazione territoriale generale o settoriale sovraordinato, accerti la inedificabilità assoluta per la sussistenza di limiti o vincoli ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della l.r. 20/2000.

2. Sono altresì prive di edificabilità legale le aree non rientranti all'interno del perimetro del territorio urbanizzato e di quello suscettibile di urbanizzazione, definiti dal PSC ai sensi dell'articolo 28, comma 2, lettera d), della l.r. 20/2000, nonché gli ambiti compresi all'interno dei suddetti perimetri la cui trasformazione è subordinata alla realizzazione delle condizioni di cui all'articolo 6, comma 2, della l.r. 20/2000».

³⁸ Corte cost., sent. 64/2021, punto 4.2., par. 3 del considerate in diritto.

³⁹ Corte cost., sent. 64/2021, punto 4.2., par. 3 del considerate in diritto.

⁴⁰ Corte cost., sent. 64/2021, punto 4.2., par. 4 del considerate in diritto.

⁴¹ Art. 33: «Art. 33 Disapplicazione di norme statali

1. A seguito dell'entrata in vigore della presente legge cessa di avere diretta applicazione nella Regione la disciplina di dettaglio prevista dalle seguenti disposizioni del titolo II del d.p.r. 327/2001:

a) l'intero capo II;

(ii.a) Pure sotto il diverso profilo relativo alla presunta violazione dell'art. 3, primo comma, Cost. per il presunto determinarsi di una disparità di trattamento rispetto al restante territorio nazionale, non vi sono profili di illegittimità, tenuto conto della «persistente vigenza – nel territorio della Regione Emilia-Romagna – dei principi fondamentali della legislazione statale relativi alla edificabilità legale»⁴².

(ii.b) Sempre con riguardo all'art. 3 Cost., ma sotto il diverso profilo della presunta «irragionevole omogeneità di trattamento dei proprietari di aree aventi differente destinazione urbanistica e quindi diverso valore di mercato»⁴³, il Giudice delle leggi dichiara non fondata la questione. Tale trattamento irragionevole, secondo il rimettente, si determinerebbe giacché la norma oggetto equiparerebbe «i terreni non edificabili a quelli effettivamente edificabili, per il solo fatto di essere ricompresi all'interno del territorio urbanizzato, garantendo irragionevolmente ai proprietari di diverse aree il medesimo ristoro economico»⁴⁴.

Per il Giudice delle leggi, in forza di quanto già affermato in punto di governo del territorio, *ex art. 117 Cost.*, non è possibile riscontrare alcun irragionevole trattamento stante il necessario coordinamento della normativa regionale «con i principi fondamentali della materia dettati dalla legislazione statale; di conseguenza, le aree non edificabili, alla stregua di quest'ultima, restano tali e nessuna irragionevole omogeneità di trattamento fra terreni con diversa vocazione edificatoria viene a determinarsi all'interno del perimetro urbanizzato»⁴⁵.

IV. ANCORA SUI CRITERI (REGIONALI) DI DETERMINAZIONE DELLA INDENNITÀ DI ESPROPRIO?

Recentemente, sempre la Prima Sez. Civ. della Suprema Corte di Cassazione, con ordinanza interlocutoria del 14 aprile 2021, n. 9829, è intervenuta in tema di determinazione della indennità di esproprio, statuendo che «la giurisprudenza di questa Corte è ferma nel ritenere che per la determinazione dell'indennità di esproprio la legge stabilisce, quale unico criterio per individuare la destinazione urbanistica del terreno espropriato, quello dell'edificabilità legale; di conseguenza un'area va ritenuta edificabile solo ove risulti

b) gli articoli 12, 16, commi da 1 a 8, 17, 19 e 41.

2. Fino alla data di entrata in vigore del d.p.r. 327/2001 ogni riferimento a disposizioni del medesimo decreto, contenuto nella presente legge, deve intendersi riferito alle disposizioni previste dalla normativa vigente».

⁴² Corte cost., sent. 64/2021, punto 4.2., ultimo par. del considerate in diritto.

⁴³ Corte cost., sent. 64/2021, punto 4.3. del considerato in diritto.

⁴⁴ Corte cost., sent. 64/2021, punto 4.3., secondo par. del considerate in diritto.

⁴⁵ Corte cost., sent. 64/2021, punto 4.3., ultimo par. del considerate in diritto.

classificata come tale dagli strumenti urbanistici vigenti al momento della vicenda ablativa, e non anche quando la zona sia stata concretamente vincolata ad un utilizzo meramente pubblicistico (verde pubblico, attrezzature pubbliche, viabilità ecc.), che comporta un vincolo di destinazione preclusivo ai privati di 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, come tali, soggette al regime autorizzatorio previsto dalla vigente legislazione edilizia [...]»⁴⁶.

Il nesso con il caso in esame non può fuggire, come peraltro chiaramente indicato dallo stesso Giudice: «Analoga questione è stata recentemente sollevata da questa Corte con ordinanza n. 726 del 15/1/2020 con riferimento alla L.R. Emilia Romagna n. 37 del 2002, art. 20, comma 1, che allo stato non è stata ancora decisa dalla Corte costituzionale. Ciò non può esimere questa Corte dal proporre anche in questo caso la questione, reputata *ut infra* non manifestamente infondata, nei confronti di una diversa disciplina adottata da un'altra Regione, con una formulazione testuale lievemente differente, ma in termini sostanzialmente analoghi e con lo scopo di perseguire lo stesso intento *lato sensu* perequativo»⁴⁷.

Si è così in attesa di conoscere le ulteriori determinazioni del Giudice delle leggi.

⁴⁶ Cass. Civ., Sez. I, ordinanza interlocutoria 14 aprile 2021, n. 9829, punto 3.2., ragioni della decisione. Nel prosieguo (punto 3.1., ragioni della decisione della, ult. par.) si legge « Il criterio della edificabilità legale riveste quindi posizione di assoluta supremazia nel sistema e impone di considerare l'attitudine allo sfruttamento edilizio alla stregua della disciplina urbanistica vigente, anche se non si può escludere che l'edificabilità di fatto possa fungere da criterio integrativo necessario alla verifica della concreta realizzazione di costruzioni e alla quantificazione delle potenzialità di utilizzo del suolo al momento in cui si compie la vicenda ablativa (da ultimo, Sez. 1, 26/06/2019 n. 17115)».

⁴⁷ Cass. Civ., Sez. I, ordinanza interlocutoria 14 aprile 2021, n. 9829, punto 6 **ragioni di diritto**.