



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
PRIMA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sig.ri Magistrati

Oggetto

PIETRO CAMPANILE	Presidente
CLOTILDE PARISE	Consigliere
MARCO MARULLI	Consigliere
ROSARIO CAIAZZO	Consigliere - Rel.
ANNAMARIA CASADONTE	Consigliere

Opposizione
all'indennità
d'espropriazione

Ud. 10/06/2022 CC
Cron.
R.G.N. 14669/2016

ORDINANZA

sul ricorso 14669/2016 proposto da:

Comune di (omissis) , in persona del Sindaco pro tempore, elettivamente domiciliato in (omissis) , presso lo (omissis) , rappresentato e difeso dall'avvocato (omissis) , con procura speciale a margine del ricorso;

-ricorrente -

-nonché contro-

(omissis) , in proprio e quale erede di (omissis) , elettivamente domiciliata in (omissis) , presso lo studio dell'avvocato (omissis) , rappresentata e difesa dagli avvocati (omissis) e (omissis) , con procura speciale a margine del controricorso e ricorso incidentale;

-controricorrente e ricorrente incidentale -

-nonché contro-



(omissis) in proprio, (omissis) , (omissis) , tutti
 quali eredi di (omissis) , elettivamente domiciliati in (omissis)
 , presso lo studio dell'avvocato (omissis) , che
 li rappresenta e difende unitamente all'avvocato (omissis)
 orso e ricorso incidentale;
 -controricorrenti e ricorrenti incidentali-
 -contro-
 Comune di (omissis) , in persona del Sindaco pro
 tempore, elettivamente domiciliato in (omissis)
 , presso lo (omissis) , rappresentato e difeso
 dall'avvocato (omissis) , con procura speciale a margine del
 controricorso al ricorso incidentale;
 -controricorrente al ricorso incidentale-
 avverso l'ordinanza n. 930/2016 della CORTE D'APPELLO di FIRENZE,
 depositata il 09/05/2016;
 udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del
 10/06/2022 dal Cons. rel., dott. CAIAZZO ROSARIO.

RILEVATO CHE

Con ordinanza del 9.5.16, la Corte d'appello di Firenze, pronunciando
 sull'opposizione alla stima dell'indennità d'espropriazione proposta
 dal Comune di (omissis) , determinò l'indennità
 d'espropriazione dovuta dallo stesso Comune alle proprietarie
 (omissis) , (omissis) , (omissis) e (omissis) , nella somma di
 euro 326.492,00. Al riguardo, con ricorso ex art. 702*bis* cpc, il
 Comune ricorrente adiva la Corte territoriale impugnando la
 determinazione dell'indennità d'esproprio spettante ai convenuti,
 come effettuata dagli arbitri all'uopo nominati, esponendo che: per
 realizzare un nuovo plesso scolastico aveva promosso un
 procedimento d'apposizione del vincolo espropriativo e di



dichiarazione di PU in vista del procedimento d'espropriazione delle aree intestate a (omissis) e (omissis), con destinazione agricola; il Comune aveva offerto ai proprietari, in via provvisoria, l'indennità pari a euro 33,98 mq sull'erroneo presupposto dell'edificabilità dell'area, desunta evidentemente dalla circostanza della localizzazione della futura scuola; il collegio tecnico in data 26 novembre 2012 aveva depositato la relazione di stima dell'indennità definitiva, quantificata in euro 527.332,00 (di cui euro 50.562,80 per decremento di valore della porzione residua); tale determinazione era erronea in quanto i terreni (esterni al centro abitato) avevano sempre avuto vocazione agricola; il vincolo preordinato all'esproprio era stato apposto con deliberazione del cc del 28.2.08 che rilevò la mancanza di edificabilità del terreno, in via di fatto e di diritto, in quanto prima dell'approvazione della variante, di cui al piano particolareggiato del febbraio 2008, non era stato previsto alcun indice di edificabilità privata, considerando che il piano strutturale aveva preso atto della natura agricola dei fondi ed individuato il sito come possibile macroarea a servizi scolastici pubblici in sostituzione dell'area ad edilizia scolastica pubblica già presente nel centro abitato, ma ormai inadeguato quanto a capienza ed accessibilità; il collegio peritale aveva errato in quanto, sulla base del certificato di destinazione urbanistica, aveva in effetti qualificato come agricole le aree, salvo poi quantificarne il valore avendo riguardo alla volumetria sulle stesse realizzabile in base al piano particolareggiato costituente il vincolo espropriativo, ciò in violazione dell'art. 32 dpr n. 327/01; non poteva essere riconosciuto un decremento di valore dell'area residua in quanto l'asserita interclusione dei fondi era solo supposta e non provata.



Si costituirono (omissis) , (omissis) , (omissis) e (omissis) (la prima anche in proprio, e tutte quali eredi di (omissis)), eccependo l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso, rilevando: di aver proposto opposizione alla stima contenuta nel decreto d'esproprio emesso l'8.1.13, poi integrato, chiedendo la riunione dei due procedimenti; alla data del deposito del ricorso stesso (24.12.12) il decreto d'esproprio non poteva considerarsi emesso (il decreto del 29.11.12 era stato annullato dal Comune per l'erronea indicazione dei dati catastali), essendo stato invece adottato l'8.1.13 con la determinazione dell'indennità nella somma di euro 230.549,73 sicché la richiesta di determinazione del Comune per euro 51.763,60 era da ritenersi superata dal nuovo decreto nel quale era indicata la collocazione dei terreni in questione all'interno di zone omogenee di tipo a,b, c e d, di cui al DM n. 1444/68; che i suddetti terreni non erano agricoli in quanto inseriti all'interno di "un programma integrato di intervento che si caratterizza per il concorso di attività pubblica e privata per la realizzazione delle opere ivi previste, come specificato dall'art. 16 l. n. 179/92; quindi il regolamento urbanistico, prima del piano particolareggiato (con il quale era stato apposto il vincolo preordinato all'esproprio) aveva prefigurato un possibile intervento misto pubblico-privato per realizzare l'opera. Pertanto, le convenute sostenevano la correttezza della determinazione dell'indennità.

Con successivo ricorso del 13.2.13 le medesime convenute s'opponavano alla stima dell'indennità indicata nel decreto d'esproprio dell'8.1.13, eccependo la congruità della stima effettuata dal collegio tecnico; il Comune si costituiva eccependo la litispendenza con il procedimento precedente e, nel merito, che con il regolamento urbanistico approvato dal consiglio comunale il 22.4.14 i terreni in



questione erano stati inclusi all'interno del sub-sistema funzionale delle aree produttive agricole, mentre il vincolo dell'esproprio era stato apposto successivamente con l'approvazione del pp.

Le due cause furono riunite, e fu disposta c.t.u., volta ad accertare la natura agricola o edificatoria dei terreni espropriati. Con la predetta ordinanza del 9.5.16 la Corte d'appello, decidendo le cause riunite, osservò che: premessa l'applicazione del dpr n. 327/01 in quanto la dichiarazione di pu era intervenuta dopo il 30.6.03, e ritenute infondate le eccezioni d'inammissibilità dei ricorsi, rilevato che il ctu aveva proposto due diverse stime, occorreva aver riguardo al regolamento urbanistico senza considerare le norme del pp dell'area scolastica e dell'ingresso al centro abitato, che aveva apportato una variante allo stesso regolamento in quanto, ferma la destinazione a polo scolastico, era stato cambiato il modo di attuare tale destinazione; al fine di determinare le caratteristiche dei terreni, ex art. 32 dpr n. 327, non si doveva tener conto del suddetto vincolo; il ctu aveva correttamente rilevato che *con il pp in variante, quest'ultimo di attuazione pubblica, nasceva contestualmente il vincolo dell'esproprio, prescindendo dal quale rimane la generica previsione del polo scolastico, di cui alla precedente versione del regolamento urbanistico, in conformità del Piano strutturale, per la quale non si ravvisa l'esclusiva attuazione pubblica*, con la conseguente edificabilità dei terreni in questione; al riguardo, anche considerando i terreni come agricoli non potrebbe non tenersi conto delle loro ulteriori potenzialità d'uso da parte del privato; pertanto, il ctu aveva tenuto conto del valore di vendita dei terreni a destinazione scolastica, individuando cioè una destinazione terziaria-direzionale assimilabile a quella scolastica, ravvisando un deprezzamento dei



terreni residui poiché in tutto o in parte inutilizzabili a seguito del frazionamento causato dall'esproprio.

Il Comune di (omissis) ricorre in cassazione con tre motivi, illustrati con memoria.

Il primo denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 32-37 dpr n. 327/01, 3 Cost., avendo la Corte d'appello ritenuto erroneamente, quale premessa dell'ordinanza sulla stima dei beni, che a seguito della sentenza della Corte Cost. n. 348/07, fosse venuta meno la distinzione tra aree edificabili ed agricole, mentre invece, nel caso di in edificabilità sancita da un vincolo conformativo, era da valutare la sola possibilità di un'utilizzazione intermedia, nel rispetto della normativa. Pertanto, il ricorrente si duole che la Corte d'appello non abbia ritenuto la sussistenza del detto vincolo conformativo in ordine all'edilizia scolastica, come impresso fin dal Piano strutturale e riprodotto nel Regolamento urbanistico, vincolo che priva i terreni dei connotati dell'edificabilità.

Il secondo motivo denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 37, 40 dpr n. 327/01, per aver la Corte d'appello ritenuto edificabili i terreni ad opera dei privati, omettendo di considerare che la vocazione edificatoria in questione è correlata strettamente alla destinazione pubblicistica scolastica, rendendo cioè irrilevante che le opere possano essere realizzate anche da privati. Pertanto, il ricorrente assume che, sul presupposto del suddetto vincolo conformativo, l'indennità potrebbe essere determinata dalla corte di legittimità utilizzando la stessa c.t.u. nella parte avente ad oggetto la stima dei terreni come agricoli.

Il terzo motivo denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 33 dpr n. 327, per aver la Corte d'appello riconosciuto l'indennità come se si trattasse di esproprio parziale, in ordine alla parte residua dei



terreni, atteso che dagli atti non emerge la sussistenza di un'azienda agricola che abbia subito un frazionamento dannoso per la conduzione dei beni, ciò considerando altresì che l'area residua era destinata a "bosco misto", insuscettibile di sfruttamento agricolo, o ad uliveto.

Resiste con controricorso, illustrato con memoria, (omissis) la quale propone anche ricorso incidentale affidato a due motivi. Il primo denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 112 cpa, 27, 54 d.p.r. n. 327, in quanto la Corte territoriale ha omesso di pronunciare sull'eccezione d'improponibilità ed inammissibilità sollevata dalla ricorrente incidentale, riguardo al fatto che il Comune ricorrente, dopo aver trasmesso il 13.12.12 agli espropriati la nota del 26.11.12 della terna tecnica attestante il deposito della relazione di stima, ha poi iscritto a ruolo il ricorso il 24.12.12, allorquando non erano ancora decorsi i trenta gg. dal suddetto deposito.

Il secondo motivo denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 37 dpr n. 327/01, non avendo la Corte d'appello tenuto conto dell'indennità determinata dal collegio tecnico la cui stima era da considerare corretta, a differenza della ctu, avendo valutato la potenzialità edificatoria dei terreni sulla base di contratti di compravendita di beni limitrofi, dei parametri ICI stabiliti dallo stesso Comune e degli elementi tratti dalle banche-dati. La ricorrente si duole, in particolare, del fatto che il ctu non abbia tenuto conto della localizzazione dei terreni in questione, posto a ridosso del centro abitato, con ampia dotazione di parcheggi, fatti che renderebbero appetibile l'urbanizzazione dell'area, nonché del fatto che nella stima sia stata prescelta una percentuale più bassa della forbice di valore utilizzata.



(omissis) e (omissis) parimenti resistono con controricorso, proponendo ricorso incidentale affidato a quattro motivi, illustrati con memoria.

Il primo motivo denuncia violazione degli artt. 112 cpc, 27,54, dpr n. 327/01, per aver la Corte d'appello, anzitutto, omesso la pronuncia sull'eccezione d'improponibilità dell'opposizione alla stima, relativa l'inosservanza del termine dilatorio di 30 gg. per la proposizione dell'azione a decorrere dal deposito della relazione di stima.

Il secondo motivo denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 99,100, cpc, per aver la Corte territoriale rigettato l'eccezione d'inammissibilità del ricorso del Comune, in quanto il ricorso presentato da quest'ultimo il 24.12.12 indicava l'indennità nella somma di euro 51.763,60, sebbene a quella data il decreto del 29.11.12 non potesse considerarsi emesso- poiché annullato dal comune stesso - mentre successivamente, l'8.1.13, era stato emesso altro decreto indicante l'indennità per euro 230.549,73 (con il rilievo per cui i terreni in questione erano inseriti all'interno di zone omogenee di tipo a,b,c,d di cui al DM n. 1444/68), fatto che concretizzava una rinuncia tacita al ricorso stesso.

Il terzo motivo denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 112 cpc, 21,23, dpr n. 327/01, per aver la Corte d'appello determinato l'indennità prescindendo del tutto dalla stima del collegio tecnico.

Il quarto motivo denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 91,92, cpc., per non aver la Corte d'appello posto le spese di giudizio a carico del Comune.

Non si è costituita (omissis) . Resiste ai ricorsi incidentali il Comune con controricorso.

I primi due motivi del ricorso principale sono fondati. Ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio (o del risarcimento del



danno da occupazione appropriativa), la destinazione di aree a edilizia scolastica, nella cui nozione devono ricomprendersi tutte le opere e attrezzature che hanno la funzione di integrare il complesso scolastico, nell'ambito della pianificazione urbanistica comunale, ne determina il carattere non edificabile, avendo l'effetto di configurare un tipico vincolo conformativo, come destinazione ad un servizio che trascende le necessità di zone circoscritte ed è concepibile solo nella complessiva sistemazione del territorio, nel quadro di una ripartizione in base a criteri generali ed astratti; né può esserne ritenuta per altro verso l'edificabilità, sotto il profilo di una realizzabilità della destinazione ad iniziativa privata o promiscua pubblico-privata, giacché l'edilizia scolastica è riconducibile ad un servizio strettamente pubblicistico, connesso al perseguimento di un fine proprio ed istituzionale dello Stato, su cui non interferisce la parità assicurata all'insegnamento privato (Cass., n. 5247/16; n. 12818/16). Ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio (o del risarcimento del danno da occupazione appropriativa), la destinazione di aree a edilizia scolastica, nella cui nozione devono ricomprendersi tutte le opere e attrezzature che hanno la funzione di integrare il complesso scolastico (nella specie, ristorante-mensa, zone di soggiorno e ricreative, auditorium, sale per mostre), nell'ambito della pianificazione urbanistica comunale, ne determina il carattere non edificabile, avendo l'effetto di configurare un tipico vincolo conformativo, come destinazione ad un servizio che trascende le necessità di zone circoscritte ed è concepibile solo nella complessiva sistemazione del territorio, nel quadro di una ripartizione in base a criteri generali ed astratti; né può esserne ritenuta per altro verso l'edificabilità, sotto il profilo di una realizzabilità della destinazione ad iniziativa privata o promiscua pubblico-privata, giacché l'edilizia



scolastica è riconducibile ad un servizio strettamente pubblicistico, connesso al perseguimento di un fine proprio ed istituzionale dello Stato, su cui non interferisce la parità assicurata all'insegnamento privato (Cass., n. 14347/12).

Invero, alla luce della richiamata giurisprudenza, i terreni oggetto di vincolo conformativo con destinazione all'edilizia scolastica non sono suscettibili di essere stimati quali beni edificabili, come ritenuto dalla cda. Per altro, a prescindere dalla natura assorbente del rilievo inerente alla finalità essenzialmente pubblicistica della destinazione ad edilizia scolastica, va osservato che il giudice del merito, aderendo alle valutazioni giuridiche nelle quali si era imprudentemente avventurato il consulente tecnico d'ufficio, ha erroneamente affermato che *"anche considerando i terreni come agricoli, non potrebbe non tenersi conto delle loro ulteriori potenzialità di utilizzazione da parte del privato"*, intese quali possibilità di realizzazione dell'edilizia scolastica.

Appare evidente il contrasto di una siffatta affermazione con l'intero sistema indennitario delineato dalla normativa vigente, fondato sulla netta dicotomia fra le aree non edificabili e quelle edificabili, non incisa dalla possibilità, a partire dalla nota decisione della Corte costituzionale n. 181 del 2011, di utilizzazioni intermedie, epperò non comportanti edificabilità, quanto alle seconde. In virtù dell'argomento cui è ricorso il giudice del merito, il terreno in questione, dovrebbe considerarsi contemporaneamente edificabile e non edificabile.

Ma vi è di più. Come emerge dagli ampi riferimenti contenuti nel controricorso all'evoluzione delle determinazioni comunali in merito alla destinazione urbanistica dell'area in questione, con testuali citazioni di brani della relazione peritale, il Piano Integrato di Intervento (che sarebbe stato caratterizzato dalla previsione



dell'intervento dei privati, e sul quale la Corte di appello ha fondato la propria ricognizione giuridica dell'area), non ha mai trovato attuazione, avendo il Comune optato per l'adozione, in variante, di un Piano Particolareggiato che prevedeva la sola attuazione per mano pubblica e che, per quanto già esplicitato in merito all'edilizia scolastica, non poteva non avere, in assenza di qualsiasi elemento tale da attribuire alla destinazione efficacia "lenticolare", che natura conformativa.

Il terzo motivo, laddove si critica l'insussistenza di un vincolo funzionale e strumentale fra le parti residue del fondo e quella espropriata, seppure inammissibile in quanto non riporta, in alcun modo, le conclusioni peritali richiamate nella motivazione della Corte di appello in ordine al deprezzamento delle prime in quanto "*in tutto o in parte inutilizzabili*", è da ritenere assorbito dall'accoglimento dei primi due motivi per quanto attiene all'entità del minor valore, evidentemente caudataria della stima complessiva del terreno.

Prima di procedere al vaglio dei ricorsi proposti in via incidentale deve esaminarsi l'eccezione di inammissibilità, per tardività, sollevata dal Comune, che non appare meritevole di accoglimento in quanto erroneamente si fonda, per la verifica del rispetto dei termini previsti dagli artt. 370 e 371 c.p.c., sul momento della spedizione del ricorso e non già su quello in cui la notifica dello stesso si è perfezionata.

Il primo motivo dell'incidentale di (omissis) è infondato. In materia di opposizione alla stima nelle espropriazioni, il termine di trenta giorni dalla comunicazione dell'avviso di deposito della relazione di stima, di cui all'art. 27, comma 2, del d.P.R. n. 327 del 2001, è finalizzato a consentire agli interessati di prendere visione del documento e decidere se accettarla oppure opporvisi, ed ha perciò natura dilatoria. Ne consegue che non può ritenersi improponibile



l'opposizione alla stima introdotta prima della scadenza di tale termine, in quanto va riconosciuta all'espropriato la facoltà di adire il giudice ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio anche prima della stima definitiva e comunque prima che inizi a decorrere il distinto termine perentorio di opposizione previsto all'art. 29, comma 3, del d.lgs. n. 150 del 2011, dovendo anche tenersi conto che la pronuncia di improponibilità dell'azione è suscettibile di determinare effetti, non solo processuali, ma anche sostanziali, ossia preclusivi della reiterabilità della domanda di merito, qualora in concomitanza decorra e scada il ricordato termine perentorio ed ostanto, ad una simile conclusione, profili di illegittimità costituzionale (Cass., n. 21225/19).

Nel caso concreto il ricorso del Comune è stato proposto prima del decorso del termine dilatorio di 30 gg., ma ciò non comporta l'inammissibilità dell'opposizione, in piena conformità dei criteri dettati dalla citata ordinanza della cassazione. Né tale orientamento appare difforme da quello secondo cui, in tema di determinazione dell'indennità di esproprio, il termine fissato dall'art. 27, comma 2, del d.P.R. n. 327 del 2001, di trenta giorni dalla comunicazione del deposito della relazione di stima a partire dal quale l'autorità espropriante autorizza il pagamento dell'indennità o ne ordina il deposito presso la Cassa depositi e prestiti, non è perentorio ma dilatorio, imponendo a tutte le parti del procedimento di agire per la determinazione giudiziale dell'indennità almeno trenta giorni dopo la comunicazione del deposito della relazione di stima, fermo restando tale potere di agire fino alla scadenza del termine perentorio di cui all'art. 54, secondo comma, del d.P.R. citato, il quale decorre dalla notificazione del decreto di esproprio o della relazione di stima, se successiva all'atto ablatorio, termine, questo, che non corrisponde a



quello dilatorio di cui all'art. 27, comma 2, del d.P.R. medesimo (Cass., n. 28791/18).

Il secondo motivo è inammissibile, in quanto la Corte d'appello non era tenuta a dissentire formalmente dalla stima effettuata dal collegio tecnico, data la natura dell'opposizione alla stima che ha per oggetto la determinazione dell'indennità d'esproprio secondo i criteri utilizzati dalla Corte d'appello sulla base degli ordinari mezzi di prova. Ciò appare avvalorato dall'orientamento secondo il quale, in tema d'indennità di espropriazione, il giudice deve procedere alla determinazione del *quantum* dell'indennità sulla base dei parametri normativi vigenti e ritenuti applicabili, indipendentemente, non solo dalle deduzioni delle parti al riguardo, ma anche dai criteri seguiti dall'espropriante nella formulazione dell'offerta dell'indennità provvisoria, nonché da quelli adottati dalla Commissione provinciale nel compiere la stima; ne consegue che, ove tale stima intervenga nel corso del giudizio, essa è inidonea ad influenzare l'azione giudiziaria già intrapresa e non può acquistare carattere definitivo (per cui è necessaria la proposizione di alcuna opposizione), né incidere sulle determinazioni del giudice, il quale può liquidare l'indennità in misura inferiore a quella pretesa (o con criteri meno favorevoli) senza incorrere nel vizio di ultrapetizione (Cass., n. 4369/22; n. 3191/17).

In ogni caso, la doglianza tende al riesame dei fatti circa la stima in questione.

Il primo motivo del secondo incidentale è infondato per i motivi illustrati in ordine al primo motivo del precedente incidentale.

Il secondo motivo è infondato in quanto la determinazione dell'indennità nel decreto dell'8.1.13 in maniera difforme dal primo decreto del 2012- annullato in autotutela- non concretizza i



presupposti della rinuncia tacita al ricorso in esame, non trattandosi di fatto che elida l'interesse alla prosecuzione del giudizio.

Il terzo motivo è inammissibile per le medesime ragioni illustrate riguardo al secondo motivo del precedente incidentale.

Il quarto motivo, attinente al regolamento delle spese, è all'evidenza assorbito.

Per quanto esposto, va accolto il ricorso principale, e rigettati gli incidentali; la sentenza impugnata è dunque da cassare con rinvio della causa alla Corte d'appello di Firenze, anche in ordine alle spese del giudizio di legittimità.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso principale e rigetta i ricorsi incidentali; cassa la sentenza impugnata e rinvia alla Corte d'appello di Firenze, in diversa composizione, anche in ordine alle spese del grado di legittimità.

Così deciso nella camera di consiglio del 10 giugno 2022.

Il Presidente

