

PARTE PRIMA

Corte Costituzionale

ORDINANZA n. 120/2021

Ordinanza di rimessione del 14 aprile 2021 della Corte Suprema di Cassazione nel procedimento civile promosso da Comune di Rutigliano c/Trojano Maria. Legittimità costituzionale art. 19 della L.R. n. 3/2005.

N. 120 Reg. ordinanze 2021
Ordinanza del 14 aprile 2021 della Corte di
cassazione nel procedimento civile promosso
da Comune di Rutigliano c/Trojano Maria

09829/2021

①



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
PRIMA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati

PIETRO CAMPANILE
UMBERTO L.C.G. SCOTTI

Presidente
Consigliere - Rel.

LAURA TRICOMI
FRANCESCO TERRUSI
ALBERTO PAZZI

Consigliere
Consigliere
Consigliere

Oggetto

ESPROPRIAZIONE

Ud. 03/02/2021 CC
Cron. 9829
R.G.N. 498/2016

ORDINANZA INTERLOCUTORIA

sul ricorso 498/2016 proposto da:

Comune di Rutigliano, in persona del Sindaco *pro tempore*,
elettivamente domiciliato in Roma, Circonvallazione Clodia 80, presso
lo Studio legale Arbia e rappresentato e difeso dall'avvocato Michele
in forza di procura speciale a margine del ricorso

-ricorrente -

contro

Trojano Maria, elettivamente domiciliata in Roma, via L. Mantegazza,
24 presso lo studio del dott. Marco Gardin e rappresentata e difesa
dall'avvocato Alessandro Di Cagno, in forza di procura speciale a
margine del controricorso

-controricorrente ricorrente
incidentale -

OPS. INT.
515
2021

avverso la sentenza n. 1608/2015 della CORTE D'APPELLO di BARI, depositata il 15/10/2015;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 03/02/2021 dal Consigliere UMBERTO LUIGI CESARE GIUSEPPE SCOTTI

FATTI DI CAUSA

1. Con atto di citazione notificato in data 8/4/2011, Maria Trojano convenne in giudizio dinanzi alla Corte d'appello di Bari il Comune di Rutigliano, esponendo di essere proprietaria del suolo sito in Rutigliano e censito a catasto al foglio 10, particella 131, di m.q. 744, incluso nel perimetro della zona «A» (centro storico) del territorio comunale e tipizzato «F2-21» (Verde pubblico attrezzato, giardini) dal piano regolatore, fondo espropriato con decreto n.29 del 8/3/2008 dal medesimo Comune, al fine di realizzare in quel sito un parcheggio pubblico alberato ed attrezzato.

1.1. L'attrice propose azione di opposizione alla stima, postulando la natura legalmente edificabile del suolo ai sensi dell'art. 19, comma 1, della Legge Regione Puglia n. 3 del 22/2/2005 e chiedendo la determinazione dell'indennità di esproprio in misura superiore a quella offerta, che era stata provvisoriamente quantificata in € 38.217,81.

1.2. Il Comune si costituì in giudizio, contestando la natura edificabile dell'area, sia in ragione dell'inesistenza dei presupposti previsti dalla Legge Regionale, sia alla luce della tipizzazione «F2: verde pubblico attrezzato (giardini)» ad essa assegnata dal vigente piano regolatore generale comunale e insistendo per la correttezza della quantificazione dell'indennità già determinata, in quanto rapportata al valore venale del bene dichiarato dalla stessa attrice ai fini ICI.

1.3. La consulenza tecnica d'ufficio, esperita dalla Corte d'appello di Bari, determinò l'indennità di espropriazione in €



47.876,40, mediante l'impiego del metodo estimativo c.d. «sintetico-comparativo». Il predetto valore, in assenza di dati storici riferibili al valore dei suoli inclusi in zona A, era il risultato di una media tra i valori dei terreni compresi nell'adiacente zona di espansione B, in base al prezzo medio di contrattazione valevole per queste aree, successivamente ridotto con l'applicazione di un coefficiente di decremento (pari allo 0,33 stabilito dalla legge sull'equo canone per le aree adibite a terrazzi e giardini) legato alla destinazione a «verde pubblico attrezzato» del suolo espropriato.

1.4. La Corte pugliese, con sentenza del 7/4/2015, ritenendo di non poter condividere il criterio di stima c.d. «sintetico-comparativo» adottato dal c.t.u. e sul presupposto che la determinazione del valore venale dell'immobile avrebbe dovuto effettuarsi in applicazione del c.d. «indice fondiario medio», ha quantificato in via equitativa l'indennità di esproprio in € 74.400,00, oltre interessi legali dall'8/3/2011 all'effettivo saldo sulla somma differenziale non depositata dal Comune.

2. Avverso la predetta sentenza, notificata in forma esecutiva il 27/10/2015, ha proposto ricorso per cassazione il Comune di Rutigliano con atto notificato il 23/12/2015, svolgendo due motivi.

2.1. Con il primo motivo di ricorso principale, proposto ex art.360, n.3, cod.proc.civ., il Comune denuncia violazione o falsa applicazione di legge in relazione all'art.32 del d.P.R. 327/2001.

Lamenta il Comune che il terreno in questione, pur ritenuto «non edificabile» e destinato a «F2 verde pubblico attrezzato», non era stato valutato nel suo valore di mercato ma alla stregua di una inammissibile liquidazione equitativa non prevista dalla legge, in contrasto con la natura eminentemente tecnica del giudizio di opposizione alla stima e basandosi non già sull'art.32 predetto e sui criteri da esso contemplati ma su considerazioni del tutto metagiuridiche circa i vantaggi apportati all'intera zona dalla

destinazione dell'area specifica a impieghi urbanistici di interesse pubblico.

Così ragionando - secondo il ricorrente - la Corte d'appello di Bari, nella liquidazione dell'indennità, aveva abdicato all'applicazione dei criteri di quantificazione previsti dalla legge e dall'art. 32 del d.P.R. 327/2001, sulla base di una valutazione equitativa del tutto estranea alla tipologia del giudizio in oggetto, procedendo poi a ridurre il valore così individuato nella misura del 50% perché aveva ritenuto irrealistico che un'area adibita a parcheggio avesse un valore di molto inferiore rispetto alle corrispondenti aree destinate alla edificazione.

2.2. Con il secondo motivo di ricorso principale, proposto ex art.360, n.3, cod.proc.civ., il ricorrente denuncia falsa applicazione di legge in relazione agli artt.1226 e 2056 cod.civ. per aver la Corte territoriale indebitamente sussunto sotto tali norme la fattispecie concreta, trattando il tema della determinazione dell'indennità di esproprio alla stregua del risarcimento di un danno.

3. Con atto notificato il 3/2/2016 ha proposto controricorso e ricorso incidentale Maria Troiano, chiedendo la dichiarazione di inammissibilità o il rigetto dell'avversaria impugnazione e instando, a sua volta, con il supporto di tre motivi, per la cassazione della sentenza impugnata.

3.1. Con il primo motivo di ricorso incidentale, proposto ex art.360, n.3, cod.proc.civ., Maria Trojano denuncia violazione o falsa applicazione di legge in relazione all'art.19, comma 2, della legge regionale pugliese n.3 del 2005 che sancisce l'edificabilità legale di tutte le aree ricadenti nel perimetro delle zone omogenee di tipo A, B, C, D, comprese quelle destinate a *standard*.

La ricorrente incidentale sostiene che, una volta accertata la sussistenza nella fattispecie dei requisiti di omogeneità della zona A all'interno della quale ricadeva il suolo espropriato, la Corte d'appello

avrebbe dovuto applicare alla lettera la normativa regionale richiamata, senza operare alcun decremento nella misura del 50%.

3.2. Con il secondo motivo, proposto ex art.360, n.3, cod.proc.civ., la ricorrente incidentale denuncia violazione o falsa applicazione di legge dell'art.32 d.P.R. 327/2001 per la mancata applicazione del criterio di valutazione «sintetico-comparativo», come aveva disposto la Corte territoriale nella formulazione del quesito e nonostante la produzione di numerosi documenti di paragone da parte della ricorrente incidentale.

3.3. Con il terzo motivo, proposto ex art.360, n.5, cod.proc.civ., la ricorrente incidentale denuncia omesso esame di fatto decisivo della controversia, discusso tra le parti, con riferimento agli atti di paragone prodotti in giudizio dalla ricorrente all'atto della sua costituzione in giudizio e agli ulteriori atti di paragone prodotti al fine di sopperire alle carenze delle indagini del C.t.u.

3.4. In sintesi, la ricorrente incidentale contesta la decisione impugnata nella parte in cui avrebbe provveduto a determinare l'indennità di espropriazione in violazione delle norme richiamate, aderendo parzialmente alle valutazioni del consulente ing. Rubino ed omettendo di tenere in considerazione l'ampia produzione di atti di paragone da parte della sig.ra Trojano.

4. Il Comune ricorrente ha depositato memoria illustrativa del 21/1/2021.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. La Corte di appello, pur essendo il terreno espropriato non edificabile in quanto inserito in sotto-zona F nell'ambito della zona A del piano regolatore comunale di Rutigliano e destinato a «verde pubblico attrezzato - giardini», ha ritenuto, in ciò seguendo le indicazioni del proprio consulente tecnico, di basarsi sui valori di mercato dei terreni, edificabili, della zona A e della adiacente zona

B, reputando che la sottozona vocata a standard concorresse a determinare l'indice edilizio della zona in cui era inserita.

Nel caso di specie, la Corte d'appello di Bari ha condiviso la premessa della relazione del consulente d'ufficio, secondo la quale l'edificabilità della zona in cui era inserito il terreno espropriato dipendeva dalla destinazione di certi suoi spazi a verde, con la conseguenza che questi spazi partecipavano nella determinazione del valore di tutta l'area in quanto, senza di essi, la zona non avrebbe potuto essere edificata e avrebbe perso il suo valore di zona residenziale.

Tuttavia, la Corte territoriale ha ritenuto di discostarsi dalla valutazione operata dall'ausiliario nella parte in cui questi aveva suggerito un abbattimento del suddetto valore (pari ad un terzo) al fine di operare una ricalibratura, in considerazione del fatto che il suolo in questione, pur concorrendo a conferire carattere edificatorio all'intera zona, non era però di per sé edificabile in modo diretto e quindi aveva un valore commerciale più ridotto rispetto ai suoli pienamente edificatori.

Secondo la Corte territoriale, i suoli destinati a interesse pubblico (giardini, fasce di rispetto, fasce stradali, spazi collettivi e simili), ricadenti in zone urbanisticamente dedicate alla edilizia, debbono essere valutati o applicando l'indice fondiario medio pertinente all'intera zona, ovvero decrementando il valore dei terreni più prossimi, destinanti alla edificazione, in misura tale da rispettare le caratteristiche essenziali del suolo in questione destinato invece a interesse collettivo, e perciò di per sé non edificabile.

Nella specie, in difetto di dati sull'indice fondiario medio, non fornito dal c.t.u. né da alcuna delle due parti, la Corte pugliese ha ritenuto che la valutazione dovesse essere operata *«necessariamente su base equitativa»*, riducendo il valore del 50% del valore unitario del suolo edificabile a causa del fatto che il suolo in esame si trovasse precisamente al centro della zona, *«sicché non è realistico ritenere che un'area adibita a parcheggio abbia un valore*

ridotto rispetto alle corrispondenti aree destinate alla edificazione»
(pag. 3, sentenza impugnata).

2. Il ragionamento della Corte di appello è stato censurato dalle parti in diversa prospettiva.

2.1. Secondo il Comune, la sentenza impugnata era viziata per la violazione del fondamentale canone normativo che imponeva la considerazione del regime di edificabilità legale del terreno espropriato, abbandonato per una inammissibile e metagiuridica liquidazione in via equitativa, del tutto estranea alla materia delle espropriazioni.

2.2. Secondo la prof. Trojano, la sentenza impugnata era viziata - tra l'altro, ma in via preliminare - dalla mancata e invece doverosa applicazione dei criteri fissati dalla legge della Regione Puglia n.3 del 2005, che conferiva l'edificabilità legale a tutte le aree ricadenti nel perimetro delle zone omogenee di tipo A,B,C,D comprese quelle destinate a *standard*.

3. Secondo la giurisprudenza costituzionale (Corte cost., n. 348 e 349 del 24/10/2007, 181 del 10/6/2011, 187 del 2/7/2014, 90 del 22/4/2016), la determinazione dell'indennità espropriativa non può prescindere dal valore reale del bene espropriato; il legislatore, pur non avendo l'obbligo di commisurare integralmente l'indennità al valore di mercato, non può trascurare tale parametro, che costituisce importante termine di riferimento ai fini dell'individuazione dell'indennità congrua, in modo da garantire il giusto equilibrio tra l'interesse generale e gli imperativi dettati dalla salvaguardia dei diritti fondamentali degli individui.

3.1. Tali principi sono opportunamente declinati nel capo VI del titolo II del d.P.R. n. 327 del 2001.

L'art. 32 del d.P.R. 327/2001, in tema di criteri di determinazione dell'indennità di espropriazione, al primo comma, prevede che *«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».

3.2. 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 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 (Sez. 1, n. 18584 del 07/09/2020, Rv. 658810 - 01; Sez. 1, n. 25314 del 25/10/2017, Rv. 646577 - 01; Sez. 1, n. 23639 del 21/11/2016, Rv. 642800 - 02; Sez. 1, n. 13172 del 24/06/2016, Rv. 640217 - 01).

Ancora recentemente le Sezioni Unite di questa Corte hanno ribadito 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 (Sez. U, n. 7454 del 19/03/2020, Rv. 657417 - 04).

Il diritto vivente pertanto impone di determinare l'indennità di espropriazione in relazione al valore venale, distinguendo tra suoli edificabili e non edificabili in ragione del criterio dell'edificabilità legale, escluse le possibilità legali di edificazione qualora lo strumento urbanistico dell'epoca in cui deve compiersi la ricognizione legale abbia concretamente vincolato la zona ad un utilizzo meramente pubblicistico; tuttavia, poiché nella nozione tecnica di edificazione l'edilizia privata esprimibile dal proprietario dell'area secondo il regime autorizzatorio previsto dalla vigente legislazione, ai fini indennitari deve tenersi anche conto delle possibilità di utilizzazione intermedia tra l'agricola e l'edificatoria (parcheggi, depositi, attività sportive e ricreative, chioschi per la vendita di prodotti, ecc.), sempre che siano assentite dalla normativa vigente, sia pure con il conseguimento delle opportune autorizzazioni (Sez. 6 - 1, n. 3168 del 01/02/2019, Rv. 652677 - 01).

Infine, allorché la zona sia stata concretamente vincolata ad un utilizzo meramente pubblicistico (verde pubblico, attrezzature pubbliche, viabilità ecc.) dallo strumento urbanistico vigente non rileva che la destinazione zonale consenta la costruzione di edifici e attrezzature pubblici, atteso che l'attività di trasformazione del suolo per la realizzazione dell'opera pubblica rimessa inderogabilmente all'iniziativa pubblica non è assimilabile al concetto di edificazione preso in considerazione dalla menzionata normativa agli effetti indennitari, da intendersi come estrinsecazione dello *ius aedificandi*

connesso al diritto di proprietà (Sez.1, 23/05/2014 n. 11503; Sez.1, 21/06/2016 n. 12818; Sez.1, 24/06/2016 n. 13172).

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).

3.3. Come questa Corte ha più volte affermato, in tema di liquidazione dell'indennità di espropriazione per le aree edificabili, la determinazione del valore del fondo può essere effettuata tanto con metodo sintetico-comparativo, volto ad individuare il prezzo di mercato dell'immobile attraverso il confronto con quelli aventi caratteristiche omogenee, quanto con metodo analitico-ricostruttivo, fondato sull'accertamento del costo di trasformazione del fondo, non potendosi stabilire tra i due criteri un rapporto di regola ad eccezione, e restando pertanto rimessa al giudice di merito la scelta di un metodo di stima improntato, per quanto possibile, a canoni di effettività (Sez. 1, n. 11081 del 25/02/2020; Sez. 6 - 1, n. 6243 del 31/03/2016).

4. Il ricorso principale coglierebbe quindi nel segno nel lamentare la violazione dell'art.32 del d.P.R. 327/2001 e l'abbandono del criterio dell'edificabilità legale per adottare un sistema di valorizzazione equitativo e perequativo, volto ad omologare il terreno non edificabile e vincolato a verde pubblico a quelli ricompresi nella stessa zona.

4.1. La ricorrente incidentale invoca però l'art. 19 della L.R. Puglia 3 del 22/2/2005, rubricato «*Disposizioni sul riconoscimento dell'edificabilità legale*», che testualmente prevede:

«1. Il requisito di edificabilità legale dei terreni da espropriare è definito con riferimento ai criteri di cui all'articolo 32, comma 1, e all'articolo 37, commi 3, 4, 5 e 6, del d.P.R. 327/2001 e successive modifiche.

2. Sono da considerarsi, comunque, sempre legalmente edificabili tutte le aree ricadenti nel perimetro continuo delle zone omogenee di tipo A, B, C e D, secondo le definizioni di cui al decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'articolo 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), comprese anche le aree a standard a esse riferite.

3. La Regione può specificare ulteriori criteri per la definizione del requisito di edificabilità legale, in rapporto alla vigente normativa urbanistica».

4.2. Il secondo comma dell'art.19, dopo un iniziale rinvio alla disciplina statutale in punto edificabilità legale, introduce una deroga assai significativa, imponendo di considerare «legalmente edificabili», evidentemente ai limitati fini della determinazione dell'indennità di espropriazione, terreni che edificabili non sono, in quanto destinati a *standard*.

Gli *standard* urbanistici rappresentano i rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e gli spazi pubblici riservati alle attività collettive, all'edilizia scolastica, come aree per l'istruzione, aree per attrezzature di interesse comune, a verde pubblico o a parcheggi.

La predetta equiparazione rinviene il suo solo limite nel fatto che il terreno *de quo* si trovi nell'ambito delle aree ricadenti nel perimetro continuo delle zone omogenee di tipo A, B, C e D, secondo le definizioni di cui al decreto interministeriale 2/4/1968, n. 1444.

4.3. È evidente che la disposizione del secondo comma del citato art.19 introduce una *fictio legis* di edificabilità legale ai soli fini della determinazione del trattamento indennitario espropriativo, priva di ogni ripercussione sul versante urbanistico ed edilizio, perseguendo una finalità sostanzialmente perequativa.

4.4. Tale norma, benché invocata dalla sig.ra Trojano, non è stata applicata dalla Corte di appello, che tuttavia, nell'ambito della propria argomentazione finalizzata alla determinazione equitativa dell'indennità, ha comunque ritenuto di equiparare il terreno espropriato a quelli edificabili ricompresi nella stessa zona e in quella adiacente ai fini della ricerca del *tertium comparationis*, salvo poi applicare sul risultato della ricerca un abbattimento compensativo del 50%.

5. La citata disciplina regionale è rilevante ai fini della decisione sottoposta a questa Corte.

5.1. Da un lato, il ricorrente Comune di Rutigliano, chiede, in contrasto con essa, di considerare il terreno espropriato come non edificabile, benché compreso nel perimetro continuo delle zone omogenee di tipo A, B, C e D, secondo le definizioni di cui al decreto interministeriale 2/4/1968, n. 1444.

5.2. Dall'altro, la ricorrente incidentale Maria Trojano sollecita l'applicazione della disciplina regionale sia per resistere all'avversaria impugnazione, sia per chiedere l'eliminazione dell'abbattimento del 50% praticato dalla Corte barese.

5.3. Questa Corte dubita della legittimità costituzionale della disposizione ricordata, e cioè dell'art.19, comma 2, della legge della Regione Puglia n.3 del 22/2/2005.

La questione di legittimità costituzionale è rilevante, ai sensi del comma 2 della legge costituzionale 11/3/1953 n.87, perché, per quanto appena esposto, il giudizio non può essere definito indipendentemente dalla sua risoluzione.

5.4. Occorre aggiungere che la Corte ritiene che non sia assolutamente possibile, a fronte dell'inequivocabile tenore letterale della disposizione in esame, pervenire, nel rispetto della valenza testuale e semantica delle espressioni usate dal Legislatore pugliese, a un'interpretazione costituzionalmente orientata che le attribuisca un significato e una valenza conformi a Costituzione e cioè rispettose delle prerogative statuali in tema di uniforme applicazione dei criteri per la determinazione dell'indennità di espropriazione.

In particolare e soprattutto, l'impugnazione incidentale proposta dall'espropriata prof. Trojano non consente di affrontare il tema della determinazione dell'indennità prescindendo dall'applicazione della legge regionale.

6. Analoga questione è stata recentemente sollevata da questa Corte con ordinanza n.726 del 15/1/2020 con riferimento all'art.20, comma 1, della legge della Regione Emilia Romagna n. 37 del 2002, 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.

7. Il dubbio di legittimità costituzionalità viene proposto con riferimento al sospettato contrasto della disposizione della legge regionale in principalità con l'art. 3, comma 1, e l'art. 117, comma 2, lettere l) ed m), o, in subordine, con l'art. 3, comma 1, e l'art. 117, comma 3 della Costituzione.

7.1. L'art.117, comma 2, lettera l), attribuisce allo Stato la legislazione esclusiva in tema di «ordinamento civile», oltre che di

giurisdizione e norme processuali, ordinamento penale e giustizia amministrativa; la successiva lettera m) riserva allo Stato determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Il terzo comma dello stesso articolo 117 individua le materie di legislazione concorrente tra Stato e Regioni, nelle quali spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato, e fra di esse la materia del «*governo del territorio*».

Questa Corte ritiene che la materia dell'indennità di espropriazione rientri nell'ordinamento civile e quindi sia coperta dalla riserva di legislazione statale.

Per questa ragione, la questione di costituzionalità viene prospettata in principalità con riferimento all'ipotizzata violazione del secondo comma dell'art.117.

7.2. In subordine, il dubbio persiste anche se dovesse ritenere che la materia dell'indennità di espropriazione rientri invece nella legislazione concorrente, quale strumento di governo del territorio attraverso la disciplina urbanistica ed edilizia.

7.3. La Carta costituzionale e la legge costituzionale n.87 del 1953 non paiono frapporre alcun ostacolo alla formulazione in via gradata, attraverso la tecnica della subordinazione logica, di una questione incidentale di legittimità costituzionale di una disposizione di legge, della quale il giudice remittente ipotizzi, in principalità il contrasto con un precetto costituzionale e in subordine con un altro, tanto più quando i due precetti si integrino a vicenda nel contesto della Costituzione.

8. Secondo questa Corte, la materia dell'indennità di espropriazione, con particolare riferimento ai criteri per la sua determinazione, rientra nell'ordinamento civile.

8.1. L'espropriazione per pubblica utilità e il relativo indennizzo attengono infatti al regime costituzionale della proprietà, quale delineato dall'art. 42 della Costituzione, dunque alla materia dell'ordinamento civile, la cui disciplina è riservata alla legislazione esclusiva statale.

Lo Stato possiede quindi la competenza esclusiva a disciplinare l'ordinamento civile (nel cui perimetro rientrano il diritto di proprietà privata e la qualificazione giuridica dei beni che ne sono oggetto) e le prestazioni concernenti i diritti civili, che esigono l'uniforme applicazione dei criteri per la determinazione dell'indennità di espropriazione.

8.2. La Corte costituzionale, nell'ultima parte della sentenza del 2/3/2004 n.73, allorché era stata chiamata ad occuparsi della legittimità costituzionale dell'art.22 della legge della Regione Emilia Romagna n.37 del 2002, ha mostrato implicitamente di poter condividere tale ricostruzione allorché, nel respingere per altre ragioni la questione, ha affermato che la disposizione censurata non individuava modalità o criteri di calcolo dell'indennizzo, né quantificava l'entità dello stesso, ma si limitava ad affermare la necessità che fossero specificate le condizioni in presenza delle quali un'area possiede il carattere dell'edificabilità di fatto, affermando incidentalmente che nel primo caso, che nella specie non ricorreva, «... *semmai, potrebbe porsi un'esigenza di definizione uniforme...*».

8.3. Ragionando in questa principale prospettiva, la disposizione di legge regionale invade la competenza statale incidendo sulla definizione uniforme dell'indennizzo spettante ai soggetti espropriati, qualificando – a quel solo limitato fine e cioè senza incidere sul regime urbanistico ed edilizio del terreno e nel «governo del territorio» - come «edificabile» un terreno che «edificabile» non è e non lo diventa.

La norma regionale presta inizialmente solo un formale omaggio e un apparente rispetto nel primo comma alla legislazione statale e agli artt.32 e 37 del d.P.R. 327 del 2001, in tema di

«requisito di edificabilità legale dei terreni da espropriare», per sovrapporvi con l'automatismo della presunzione assoluta («Sono da considerarsi, comunque, sempre.....») del secondo comma una ben diversa nozione di edificabilità legale, che nulla a che vedere con l'edilizia privata esprimibile dal proprietario dell'area e le concrete possibilità di sfruttamento del suolo che a lui competono.

8.4. Tale diversa nozione persegue evidentemente intenti redistributivi e perequativi fra i proprietari dei suoli ricompresi in un certo ambito territoriale che esulano dalla competenza legislativa regionale e la cui adozione potrebbe spettare solo allo Stato.

È del tutto manifesta, infatti, l'incidenza di tale disciplina sullo statuto del diritto di proprietà del privato e sulla portata dell'indennizzo volto a compensare con un «serio ristoro» il suo sacrificio nell'interesse pubblico, nel sistema delineato dall'art.42, comma 3, e dall'art.117, comma 1, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art.1 del protocollo addizionale CEDU.

8.5. Secondo la Corte costituzionale occorre fare riferimento «al valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica di esso», secondo il principio affermato con la sentenza n. 5 del 30/1/1980, e poi ripreso dalle sentenze n. 348 del 24/10/2007 e n.181 del 10/6/2011.

Nella giurisprudenza della Corte costituzionale è inoltre costante l'affermazione che l'indennizzo assicurato all'espropriato dall'art. 42, comma 3, Cost., se non deve costituire una integrale riparazione per la perdita subita, in quanto occorre coordinare il diritto del privato con l'interesse generale che l'espropriazione mira a realizzare, non può essere, tuttavia, fissato in una misura irrisoria o meramente simbolica, ma deve rappresentare un serio ristoro; per raggiungere tale finalità «occorre fare riferimento, per la determinazione dell'indennizzo, al valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica di esso, secondo legge. Solo in tal modo può assicurarsi la congruità del ristoro spettante all'espropriato ed

evitare che esso sia meramente apparente o irrisorio rispetto al valore del bene».

8.6. È pur vero che nella fattispecie la disposizione regionale, nel disancorare la determinazione dell'indennizzo espropriativo dal valore effettivo e di mercato del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali e dalla sua potenziale utilizzazione economica nel rispetto della legge, gioca in favore del soggetto espropriato, garantendogli un indennizzo normalmente maggiore di quello collegato alle reali possibilità di sfruttamento del bene *secundum legem*.

Così facendo, tuttavia, invade la competenza statale in materia di ordinamento civile, la cui previsione scaturisce linearmente dall'esigenza di uniforme trattamento dei diritti civili dei cittadini a prescindere dalla Regione di appartenenza.

8.7. La Corte costituzionale, sin dalle sue prime decisioni, ha tenuto ben saldo il limite del «diritto privato» per la legislazione regionale affermando che le leggi regionali non possono disciplinare rapporti nascenti dall'attività privata, che devono essere regolati dal codice civile, potendo invece occuparsi dei problemi alla cui soluzione è interessata la collettività (Corte Cost. n.7 e n.72 del 1956)

Il limite del diritto privato è stato fondato sull'esigenza, connessa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati, in stretto collegamento con i principi costituzionali di unità e indivisibilità della Repubblica e di eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge di cui agli artt.5 e 3 della Costituzione (Corte Cost. n. 36 del 26/1/1957, n.154 del 1972, n.35 del 13/2/1995, n.462 del 26/10/1995, n.82 del 20/5/1998).

Con la sentenza n. 391 dell'11/7/1989 (a cui hanno fatto eco le sentenze 379/1994, 164/2000, 190/2001) la Corte costituzionale affermò che «la preclusione al potere legislativo regionale di interferenze nella disciplina dei diritti soggettivi riguarda i profili civilistici dei rapporti da cui derivano, cioè i modi di acquisto e di

estinzione, i modi di accertamento, le regole sull'adempimento delle obbligazioni e sulla responsabilità per inadempimento, la disciplina della responsabilità extracontrattuale, i limiti dei diritti di proprietà connessi ai rapporti di vicinato, e via esemplificando. Per quanto attiene, invece, alla normazione conformativa del contenuto dei diritti di proprietà allo scopo di assicurarne la funzione sociale, la riserva di legge stabilita dall'art. 42 Cost. può trovare attuazione anche in leggi regionali, nell'ambito, s'intende, delle materie indicate dall'art. 117».

Venne così tracciata la distinzione tra i principi che rappresentano «l'essenza del diritto privato» e tutto ciò che vi fa da contorno, sottraendo alle Regioni tutte quelle previsioni che, pur ricadenti nei settori materiali di competenza regionale, non fossero specificamente volte a regolare l'organizzazione o l'attività di una pubblica amministrazione.

Con la sentenza n. 352 del 6/11/2001 la Corte costituzionale ha affermato che il limite dell'ordinamento del diritto privato non opera in modo assoluto, in quanto anche la disciplina dei rapporti privatistici può subire un qualche adattamento, a condizione della sua stretta connessione con una materia di competenza regionale e della sua rispondenza ad un criterio di ragionevolezza che valga a soddisfare le esigenze di uguaglianza, declinato come divieto di discipline differenziate.

Affiora in tal modo la concezione del diritto privato come limite - più che come vera e propria materia - che può riguardare trasversalmente tutte le materie regionali ed opera quale titolo prioritario di legittimazione dello Stato.

Dopo la riforma costituzionale del Titolo V, con la materia «ordinamento civile», l'apertura della Corte costituzionale a uno spazio di «diritto privato regionale» è stata assai limitata.

Con le sentenze n. 282 del 26/6/2002 e n.94 del 28/3/2003, il Giudice delle leggi ha distinto i principi e i criteri della responsabilità, che indubbiamente appartengono all'area di competenza statale,

dalle regole concrete di condotta, la cui osservanza o la cui violazione può assumere rilievo in sede di concreto accertamento della responsabilità, sotto specie di osservanza o di violazione dei doveri inerenti alle diverse attività, che possono essere disciplinate, salva l'incidenza di altri limiti, dal legislatore regionale.

Con le sentenze n.359 del 19/12/2003 e n.282 del 28/7/2004 la Corte costituzionale ha posto in evidenza che la riserva statale in tema di «ordinamento civile» rappresenta l'esplicitazione del precedente divieto, per la legislazione regionale, di alterare «le regole fondamentali che disciplinano i rapporti privati».

La nozione di «ordinamento civile» sembra così evolversi da «materia» in senso stretto, quale insieme di fattispecie predeterminabili attraverso il riferimento ad un oggetto, verso la figura di un limite trasversale capace di fondare una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, per le quali è necessario assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle.

In altre pronunce (n.50 e 51 del 28/1/2005) la Corte ha avvertito l'esigenza di tener conto della modificazione del contesto costituzionale in cui il limite si cala nelle situazioni di «concorrenza delle competenze», nelle quali un intreccio di competenze legislative si realizza nell'ambito di un corpo normativo unitario e non può essere risolto individuando un confine netto fra competenze legislative dello Stato e delle Regioni individuando il criterio di prevalenza ed il principio di leale collaborazione.

Con la sentenza n.173 del 28/4/2006 la Consulta ha precisato che il campo delle persone giuridiche estranee all'ordinamento sanitario regionale e del loro patrimonio rientra nella materia dell'ordinamento civile, riservata allo Stato, in via esclusiva, dall'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

È stato più volte ribadito che i limiti di distanze, altezze e densità edilizie previsti dal d.min. n. 1444 del 1968 (cui va riconosciuta valenza di legge) sono vincolanti anche per le Regioni e le Province autonome, che possono apportarvi deroghe solo nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali (Corte cost., n. 13 del 7/2/2020; n.6 del 23/1/2013; n. 41 del 24/2/2017, n. 185 del 20/7/2016).

Anche nella più recente giurisprudenza della Consulta (24/4/2020 n.71) è stato riconosciuto nella materia degli usi civici che la determinazione del regime giuridico dei beni immobili appartiene alla materia dell'ordinamento civile.

8.8. Le conclusioni non mutano sostanzialmente sia leggendo la nozione di ordinamento civile come vera e propria materia, sia interpretandolo quale limite trasversale, in maggior o minor continuità con la pregressa concezione dello sbarramento del «diritto privato», sia, infine attribuendo rilievo discriminante alla ragionevolezza dell'intervento regionale: questa, infatti, nel caso in esame evidentemente difetta, sia nel profilo intrinseco, visto che la connessione con la competenza in materia edilizia e urbanistica è puramente fittizia, sia nel profilo estrinseco, poiché la disposizione in questione interferisce in modo pesante con la sensibilissima disciplina della misura dell'indennizzo del bene espropriato.

8.9. Conclusivamente sul punto, la Corte osserva che la legge regionale *de qua* con la disposizione indicata pare invadere il campo riservato allo Stato nella determinazione dell'indennità spettante al proprietario del terreno espropriato, poiché incide - e molto significativamente - sui criteri generali della sua commisurazione quanto alla regola fondamentale che disciplina direttamente la misura dell'indennizzo e non si limita a definire profili meramente procedurali dell'*iter* espropriativo o aspetti di governo del territorio, edilizia e urbanistica, visto che la destinazione dell'area e

la sua possibilità di sfruttamento da parte del privato restano immutate.

La possibilità di intervento regionale nella materia dell'espropriazione, quale istituto strumentale e ancillare al perseguimento dei pubblici interessi nei vari ambiti di intervento della pubblica amministrazione, non può essere estesa alla disciplina dell'indennità di espropriazione e dei criteri per la sua determinazione, che attengono ai limiti e al contenuto del diritto di proprietà e che pertanto la collocano a pieno titolo nell'ambito dell'ordinamento civile.

L'art.42, comma 3, e l'art.117, comma 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del primo protocollo addizionale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nell'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo, laddove ammettono che la proprietà privata possa essere, nei casi previsti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale, esigono che il temperamento fra l'interesse generale che consente il sacrificio e il diritto del privato avvenga con lo strumento dell'indennizzo, determinato secondo regole capaci di assicurare all'espropriato un serio ristoro (*ex multis* Corte Cost. n.181 del 10/6/2011) in modo uniforme su tutto il territorio nazionale.

La disciplina del contenuto dell'indennità di espropriazione deve quindi ritenersi riconducibile all'ordinamento civile e configurare un'ipotesi di legislazione statale esclusiva, ex art. 117, comma 2, lett. l), Cost., norma da leggersi in combinato disposto con l'art. 42 Cost., che si riferisce alla legge dello Stato sia per «riconoscere e garantire» la proprietà privata, sia per stabilire i presupposti di espropriabilità degli immobili la quantificazione dell'indennizzo

A differenza delle disposizioni in tema di procedimento espropriativo, che attengono all'esercizio del potere amministrativo conferito alle singole pubbliche amministrazioni, l'individuazione dei presupposti per l'esercizio del potere ablatorio e la determinazione



dell'indennizzo rientrano nella potestà legislativa esclusiva dello Stato: ambedue gli aspetti, infatti, attengono al regime giuridico della proprietà e le relative disposizioni possono essere iscritte nell'«ordinamento civile».

Il monopolio legislativo dello Stato appare pertanto giustificato dalla necessità di mantenere di introdurre criteri univoci per la determinazione dell'indennizzo su tutto il territorio nazionale.

8.10. Per altro verso, l'art.117, comma 2, lettera m), attribuisce allo Stato la legislazione esclusiva in tema di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ed anche in questa prospettiva l'invasione della competenza statale sembra riflettersi sull'equivalenza delle prestazioni uniformemente garantite a tutti i cittadini della Repubblica.

8.11. Non pare meno evidente la violazione al principio di eguaglianza di tutti i cittadini dinanzi alla legge (art.3, comma 1, Cost.), quale conseguenza ulteriore della violazione della competenza statale esclusiva.

Cittadini che versano nella medesima situazione, quali soggetti espropriati di un terreno destinato a *standard* e ricompreso in una zona edificabile del perimetro urbano, si vedrebbero diversamente indennizzati, a seconda delle differenti legislazioni regionali vigenti, in un caso con una somma parametrata al valore di mercato di un terreno edificabile e nell'altro con una somma ragguagliata al valore di mercato di un terreno non edificabile, con enormi differenze di valutazione.

9. In linea subordinata, la Corte intende proporre l'eccezione di illegittimità costituzionale con riferimento agli artt.3, comma 1 e 117, comma 3, della Costituzione, e quindi nella stessa linea di ragionamento che ha ispirato la precedente rimessione disposta con ordinanza n.726 del 15/1/2020.

Questa seconda e subordinata prospettiva è basata sulla qualificazione come ripartita della competenza legislativa in materia espropriativa, proposta nella giurisprudenza di questa Corte dalla sentenza della Sez. 1, n. 11921 del 12/05/2017, che in relazione all'avvenuta riformulazione dell'art. 117 Cost. ad opera della legge costituzionale 18/10/2001, n. 3, ha affrontato approfonditamente il tema della rilevanza costituzionale della disciplina dell'espropriazione.

9.1. In quella occasione venne osservato che la legge costituzionale ha ridistribuito le competenze legislative in base ad uno schema imperniato sulla enumerazione delle competenze statali, e, con un rovesciamento completo della previgente tecnica del riparto, ha affidato alle Regioni, oltre alla potestà legislativa concorrente, da esercitarsi nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato, una competenza legislativa residuale (art. 117 Cost., comma 4).

9.2. Nel quadro che ne è derivato, così come del resto nell'originario Titolo V, l'espropriazione non è stata considerata come una vera e propria «materia»; visto che non è inclusa in nessuno dei relativi elenchi a differenza di quanto, invece, era avvenuto negli Statuti delle Regioni speciali: in particolare, in quelli della Sicilia (art. 4, lett. s), della legge costituzionale 16/2/1948, n. 2) e del Trentino Alto Adige (legge costituzionale 26/2/1948, n. 5, art. 4, n. 4) l'espropriazione è infatti prevista come materia di competenza legislativa esclusiva, mentre negli statuti della Sardegna legge costituzionale 26/2/1948, n. 3, (art. 4, lett. d), e del Friuli Venezia Giulia (legge costituzionale 31/1/1963, n. 1, art. 5, n. 11) come materia di competenza concorrente; infine nello statuto della Valle d'Aosta (legge costituzionale 26/2/1948, n. 4, art. 3) è prevista come materia di legislazione integrativa ed attuativa.

9.3. Di conseguenza la disciplina espropriativa non si configurerebbe come materia autonoma (e cioè come categoria di interessi oggettivamente individuata), bensì come un «istituto

servente», strumentale ad ogni interesse pubblico a cui risulti funzionale l'acquisizione di un bene; perciò da riferire non soltanto all'urbanistica ovvero ai lavori pubblici, pur se assorbenti la quasi totalità delle espropriazioni (che d'altra parte nascono per la realizzazione di opere di pubblica utilità), ma, sia pure in via residuale, ad altre materie anche di competenza regionale.

Di qui il corollario che l'espropriazione, quale istituto «trasversale» cui è assegnata una funzione «servente» e strumentale, costituisce oggetto di disciplina rispettivamente dello Stato e delle Regioni nelle materie in cui tali enti hanno potestà legislativa esclusiva e per converso di disciplina concorrente nelle materie di competenza ripartita. Ed in quest'ultima categoria la Corte costituzionale (cfr. sent. 303 e 362 del 2003) ha costantemente incluso anzitutto l'urbanistica e l'edilizia, in base al principio che il loro ambito deve essere ricondotto «al governo del territorio».

L'ambito dei «lavori pubblici» non integra una vera e propria materia, ma si qualifica a seconda dell'oggetto al quale a essi afferiscono, che pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti.

Il sistema è completato, quanto allo specifico settore delle espropriazioni, dall'art. 5, comma 1, del Testo Unico, come modificato dal d.lgs. 27/12/2002, n. 302 per adeguarlo alla nuova legge di revisione, per il quale «Le Regioni a statuto ordinario esercitano la potestà legislativa concorrente, in ordine alle espropriazioni strumentali alle materie di propria competenza, nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale nonché dei principi generali dell'ordinamento giuridico desumibili dalle disposizioni contenute nel testo unico».

Con la necessaria conseguenza che nelle espropriazioni, come in ogni altra materia di legislazione concorrente, la normativa statale deve limitarsi alla determinazione dei principi fondamentali, mentre spetta alle Regioni la regolamentazione di dettaglio.

10. L'art. 42 Cost., comma 3, nel consentire l'espropriazione della proprietà privata per motivi di interesse generale nei casi previsti dalla legge, garantisce il diritto all'indennità al proprietario espropriato.

La disposizione trova eco nell'art. 834 cod.civ., che al primo comma stabilisce che nessuno possa essere privato della proprietà dei beni se non per una causa di pubblico interesse, legalmente dichiarata e dietro il pagamento di una giusta indennità.

Si è già detto che secondo la giurisprudenza costituzionale (Corte cost., n. 348 e 349 del 24/10/2007, 181 del 10/6/2011, 187 del 2/7/2014, 90 del 22/4/2016), la determinazione dell'indennità espropriativa non può prescindere dal valore reale del bene espropriato; il legislatore, pur non avendo l'obbligo di commisurare integralmente l'indennità al valore di mercato, non può trascurare tale parametro, che costituisce importante termine di riferimento ai fini dell'individuazione dell'indennità congrua, in modo da garantire il giusto equilibrio tra l'interesse generale e gli imperativi dettati dalla salvaguardia dei diritti fondamentali degli individui.

Tali principi, declinati nel capo VI del titolo II del d.P.R. n. 327 del 2001, sono interpretati dalla giurisprudenza di questa Corte, ampiamente illustrata *supra* nel § 3, con particolare riguardo al fondamentale rilievo attribuito al parametro dell'edificabilità legale quale criterio per la determinazione dell'indennità di espropriazione di un terreno.

11. I principi fondamentali, desumibili dalla legislazione statale in materia, limitano l'esercizio della potestà legislativa regionale concorrente, muovendo dal concetto di edificabilità legale, inteso come possibilità di edificazione effettiva, alla stregua degli strumenti urbanistici vigenti e applicabili, mirano a una tendenziale commisurazione dell'indennità di espropriazione al valore commerciale e di mercato del bene espropriato.

Con tali principi sembra a questa Corte di legittimità contrastare una disciplina regionale che, ai soli fini della determinazione dell'indennità di espropriazione, estende la nozione di edificabilità legale oltre l'ambito semantico che può essere attribuito a tale definizione, assegnando un valore edificatorio meramente fittizio a immobili sui quali i vigenti strumenti urbanistici non consentono realmente al privato di costruire, e per il solo fatto che l'area di pertinenza del fondo ricada all'interno del perimetro di territorio urbanizzato, quale individuato dallo strumento di programmazione generale.

12. Si è già ricordato che in altra occasione la Corte costituzionale (sentenza n. 73 del 2004) è stata chiamata a confrontarsi in un orizzonte interpretativo non molto dissimile, con l'art. 22 della legge della Regione Emilia e Romagna n.37 del 19/12/2002, relativo alla edificabilità di fatto.

12.1. Allora però non venivano in rilievo prestazioni concernenti diritti civili, né la capacità della norma e del criterio ivi disciplinato di incidere sull'esigenza di uniformità nella determinazione dell'indennità di espropriazione.

Infatti l'art. 22 della citata legge regionale emiliana si limitava a stabilire quando un terreno presenta i caratteri dell'edificabilità di fatto, senza nulla affermare però sul ruolo da riconoscere a tale elemento ai fini della determinazione dell'indennizzo, se non che il medesimo non poteva prescindere dalla sussistenza dell'edificabilità legale.

La nozione di edificabilità legale in quell'occasione restava, come tale, fuori dall'ambito di applicazione della norma, dato che la disposizione censurata non individuava modalità o criteri di calcolo dell'indennizzo, né quantificava la sua entità, ambiti invece semmai meritevoli di un'esigenza di definizione uniforme.

12.2. La determinazione dell'indennità di espropriazione deve pertanto riflettere l'effettiva destinazione urbanistica del fondo



espropriato, fondata sulla classificazione risultante dagli strumenti urbanistici vigenti all'epoca della vicenda ablativa, mentre l'edificabilità di fatto, avente riguardo alle caratteristiche obiettive della zona ed alle concrete possibilità di sfruttamento del fondo espropriato, può giocare solo un ruolo meramente sussidiario e complementare, utilizzabile in mancanza di strumenti urbanistici oppure ai fini della concreta determinazione del valore venale di un immobile del quale sia stata già previamente accertata l'edificabilità legale (Sez.1, 14/02/2012, n. 2062; Sez.1, 22/08/2011, n. 17442; Sez.1, 27/03/2014, n. 7251).

12.3. Rispetto a tale regola-guida, questa Corte ha invero già preso atto di recenti indirizzi della legislazione regionale in materia urbanistica, che, pur senza pervenire ad un integrale superamento del sistema della zonizzazione, affermatosi nella legislazione statale fin dalla legge 17/8/1942, n. 1150 e prevalso soprattutto a seguito del d.m. 2/4/1968, si è orientata in senso favorevole all'adozione di principi perequativi, volti a distribuire equamente tra tutti i proprietari delle aree interessate ai programmi di trasformazione urbana i vantaggi e gli oneri determinati dalle scelte di pianificazione, in modo da evitare il sacrificio, ad esempio, delle zone individuate come sedi di attrezzature e servizi pubblici a vantaggio di quelle residenziali (Sez.1, 07/09/2018, n. 21914).

12.4. L'adozione di tali tecniche non può però risolversi nell'attribuzione generalizzata del carattere di edificabilità alle aree ricadenti nel perimetro urbano, che non realizza alcuna traslazione di volumi edificatori, né attua alcuna redistribuzione, equitativa e compensativa, dei carichi urbanistici, funzionale ad esaltare la funzione sociale della proprietà (art. 42 Cost., comma 2).

In questo caso si verifica un indiscriminato arricchimento dei privati proprietari, poiché il valore di mercato del fondo, parametro di riferimento ai fini della liquidazione dell'indennità di espropriazione, viene determinato secondo modalità che prescindono totalmente dalla valutazione delle concrete possibilità di



sfruttamento del suolo a fini edilizi e cioè indipendentemente dall'adozione di misure di riequilibrio a carico delle proprietà finitime, o dalla stipula di accordi di cessione che consentano economie di gestione della procedura, e quindi con ricadute che finiscono per gravare unilateralmente la finanza pubblica.

13. L'art.19, comma 2, della legge Regione Puglia n.3 del 2005 sembra contrastare anche con l'art. 3 Cost., comma 1, per le ragioni già esposte nel precedente § 8.11.

13.1. E' sufficiente quindi ribadire, anche in questa subordinata prospettiva, che l'indiscriminata attribuzione di edificabilità legale, in funzione della sola quantificazione dell'indennità di espropriazione, ai terreni espropriati ricadenti nel perimetro urbanizzato, determina una irragionevole quantificazione al rialzo della indennità all'interno dei confini della Regione Puglia rispetto al restante territorio nazionale, ogni qualvolta i terreni medesimi siano privi di effettiva vocazione edificatoria.

Pare conseguirne un *vulnus* al principio di uguaglianza formale, in quanto è pregiudicata l'esigenza di garantire, sul territorio nazionale medesimo, parità di trattamento nella strutturazione di un istituto squisitamente privatistico qual è il diritto di proprietà.

13.2. Il trattamento differenziato, sancito dalla legislazione regionale pugliese in punto di quantificazione della indennità di esproprio attraverso la deformazione definitiva del criterio della edificabilità legale, produce l'effetto di mettere in crisi lo statuto unitario della proprietà, definito dalla legislazione civile, in un aspetto fondamentale quale quello attinente la nozione di giusta indennità ex art. 834 còd.civ. che esige una ragionevole uniformità territoriale della sua regolamentazione.

13.3. Sotto questo profilo, la violazione dell'art. 3 Cost., si ricollega idealmente a quella dell'art. 117 Cost., comma 3.

Il limite del diritto privato, operante a tutela dell'uniformità di disciplina dei relativi rapporti anche rispetto alle materie di



legislazione concorrente, non dovrebbe consentire al legislatore regionale ad espropriazione ormai decretata, allorché entra in gioco la definizione di un rapporto civilistico di obbligazione, di incidere sugli assetti dominicali interessati dall'intervento autoritativo, differenziandone i valori a parità di effettivo presupposto urbanistico.

13.4. Il principio di uguaglianza formale pare violato anche sotto il profilo della ingiustificata equiparazione di situazioni giuridiche diverse.

Il medesimo ristoro economico è assicurato ai proprietari di immobili aventi diversa destinazione urbanistica, e con essa all'evidenza diverso valore di mercato, sol perché accomunati dal fatto di essere ricompresi nel perimetro urbanizzato definito dal menzionato strumento di programmazione generale.

Tale assimilazione di disciplina di realtà dominicali profondamente diverse sembra irrazionale per il contrasto con il principio di uguaglianza nella sua declinazione al negativo dell'obbligo di trattare situazioni diverse in modo ragionevolmente diverso.

14. Previa declaratoria di rilevanza e non manifesta infondatezza, gli atti debbono essere pertanto trasmessi alla Corte costituzionale, con la conseguente sospensione del presente giudizio.

P.Q.M.

La Corte

visti l'art. 134 Cost. e l'art.23 della legge cost. 11/3/1953, n. 87;

dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per contrasto, in principalità, con gli artt. 3, comma 1, e 117, comma 2, lettere l) e m), della Costituzione e, in subordine, con gli artt. 3, comma 1 e 117, comma 3, della Costituzione, la questione di

legittimità costituzionale dell'art.19 della legge della Regione Puglia n.3 del 22/2/2005, rubricato «Disposizioni sul riconoscimento dell'edificabilità legale», nella parte in cui, al comma , prevede che ai fini del requisito di edificabilità legale dei terreni da espropriare, definito dal primo comma dello stesso articolo con riferimento ai criteri di cui all'articolo 32, comma 1, e all'articolo 37, commi 3, 4, 5 e 6, del d.P.R. 327/2001 e successive modifiche, siano da considerarsi, comunque, sempre legalmente edificabili tutte le aree ricadenti nel perimetro continuo delle zone omogenee di tipo A, B, C e D, secondo le definizioni di cui al decreto interministeriale 2/4/1968, n. 1444, comprese anche le aree a standard a esse riferite;

dispone la sospensione del presente giudizio;

ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio di cassazione, al Pubblico Ministero presso questa Corte ed al Presidente della Giunta regionale;

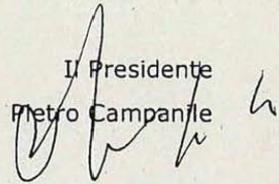
ordina, altresì, che l'ordinanza venga comunicata dal Cancelliere al Presidente del Consiglio regionale dell'

Puglia.

dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio della Prima Sezione civile il 3 febbraio 2021

Il Presidente
Pietro Campanile




Il Funzionario Giudiziario
Dott.ssa Fabrizia BAZONE



DEPOSITATO IN CANCELLERIA

il 14 APR. 2021

Il Funzionario Giudiziario
Dott.ssa Fabrizia BAZONE

