

## CAPITOLO VIII

### L'ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ

(di Stefano Giaime Guizzi)

SOMMARIO: 1. Questioni di giurisdizione. – 2. Occupazione d'urgenza. – 3. Decreto di esproprio. – 4. Indennità di esproprio: a) criteri di determinazione. – 5. (Segue) b) profili processuali. – 6. Le espropriazioni "indirette". – 7. (Segue) in particolare, la prescrizione del diritto al risarcimento del danno. – 8. Espropriazioni ed interventi di edilizia pubblica. – 9. Espropriazione di fondi agricoli. – 10. Espropriazione e interventi conformativi del diritto di proprietà. – 11. Espropriazioni "larvate". – 12. Retrocessione del bene espropriato.

**1. Questioni di giurisdizione.** La presente disamina delle pronunce della Suprema Corte in materia di espropriazione ha inizio con l'illustrazione di quelle da essa adottate nell'esercizio della funzione di regolazione della giurisdizione.

Al riguardo, va pertanto segnalata, in primo luogo, quella decisione – Sez. Un., ord. n. 7938 (Rv. 625635), rel. Rordorf – che ha ascrivito alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie, anche di natura risarcitoria, relative ad occupazioni illegittime preordinate all'espropriazione, attuate in presenza di un concreto esercizio del potere ablatorio, riconoscibile per tale in base al procedimento svolto ed alle forme adottate, in consonanza con le norme che lo regolano, pur se poi l'ingerenza nella proprietà privata e la sua utilizzazione, nonché l'irreversibile trasformazione della stessa, siano avvenute senza alcun titolo che le consentiva.

Del pari, è stata riconosciuta la giurisdizione del medesimo giudice amministrativo – Sez. Un., n. 8349 (Rv. 625846), est. Salvago – pure in relazione a controversie aventi ad oggetto accordi o comportamenti riconducibili, anche mediamente, all'esercizio di un pubblico potere delle pubbliche amministrazioni in materia di espropriazione per pubblica utilità, quale che sia la natura del diritto – reale o personale – fatto valere nei confronti dell'amministrazione espropriante, nonché la natura – restitutoria o risarcitoria – della pretesa avanzata nei confronti di quest'ultima. Nella specie, si trattava, in particolare, di un giudizio relativo ad azione risarcitoria promossa da coltivatori diretti per il danno subito a causa dell'occupazione appropriativa di un fondo rustico.

In merito ad una domanda risarcitoria, avanzata in relazione ad un'occupazione di fatto realizzata dall'ANAS al di fuori di un

procedimento di espropriazione, è stato confermato il principio secondo cui spettano alla giurisdizione del giudice ordinario le controversie aventi ad oggetto comportamenti posti in essere in carenza di potere, ovvero in via di mero fatto, dalla pubblica amministrazione; cfr. Sez. Un., ord. n. 27994 (non ancora massimata), rel. Salvago.

**2. Occupazione d'urgenza.** Con riferimento a tale istituto, è stato, in primo luogo, ribadito – Sez. 1, n. 7197 (Rv. 625888), est. Di Amato – che in caso di occupazione d'urgenza senza titolo, la redazione del verbale di immissione in possesso a favore della P.A. espropriante (nella specie, il Sindaco di Napoli quale Commissario del Governo) esonera l'espropriato dall'onere di provare l'avvenuto spossessamento – da cui discende il danno risarcibile costituito dalla mancata disponibilità dell'immobile e dalla conseguente perdita di reddito – restando salva la possibilità per l'espropriante di fornire la prova contraria del perdurante mantenimento del possesso da parte dei proprietari.

Per contro, nell'opposta ipotesi di occupazione legittima, la Suprema Corte (anche qui in continuità con i propri precedenti in materia) ha confermato, da un lato, che è preclusa al giudice – Sez. 1, n. 14422 (Rv. 626601), est. Macioce – l'adozione di un provvedimento di condanna dell'amministrazione al pagamento della relativa indennità direttamente in favore dell'espropriato, essendone consentito il solo ordine di deposito presso la Cassa depositi e prestiti, nonché, dall'altro, che nella determinazione di tale indennità – Sez. 1, n. 11022 (Rv. 626306), est. Ceccherini – le possibilità edificatorie del suolo, in ragione delle sue utilizzazioni compatibili con la destinazione della zona omogenea di appartenenza, devono essere accertate con riguardo al momento in cui si verifica l'occupazione in forza del provvedimento ablatorio, e non a quello dell'imposizione del vincolo espropriativo.

Infine, la Suprema Corte ha anche chiarito che l'atto definitivo cosiddetto di “concordamento bonario” – con il quale l'espropriato accetta l'offerta del concessionario della sola indennità di espropriazione e rinuncia a proporre opposizione alla stima e ad ogni altra azione giudiziaria «che abbia attinenza all'occupazione» oltre che all'espropriazione dell'immobile – non si estende all'indennità di occupazione, in assenza di un atto normativo che imponga tale estensione, non potendo tale rinuncia avere effetti in relazione a situazioni future non ancora determinate o determinabili, come quelle derivate dalla prolungata detenzione delle aree non

espropriate per le quali già si sia pagato il corrispettivo dell'ablazione anche se il decreto ablatorio non sia stato emesso: Sez. 1, n. 3512 (Rv. 625674), est. Forte.

**3. Decreto di esproprio.** Sul presupposto che il decreto di esproprio segna la conclusione del procedimento ablatorio e determina il trasferimento della proprietà dell'immobile alla P.A., così incidendo in misura corrispondente sui poteri dominicali del titolare del bene, facendo sorgere il diritto dell'espropriato al pagamento dell'indennità, che compete esclusivamente al soggetto che ne sia proprietario alla data del provvedimento con cui la proprietà gli viene sottratta – così Sez. 1, n. 17264, (Rv. 627917), est. Salvago – la Suprema Corte – nel sottolineare che l'entità definitiva dell'indennizzo deve essere determinata con riguardo alla data di adozione del decreto di esproprio e tenendo conto delle caratteristiche, in quel momento, del bene espropriato; Sez. 1, n. 17604 (Rv. 627317), est. Salvago – ha anche precisato che il decesso dell'usufruttuario, avvenuto nelle more del giudizio per la determinazione dell'indennità di espropriazione, comporta la trasmissione del diritto di credito, sorto in suo favore, agli eredi, la cui identità non coincide necessariamente con i nudi proprietari, non potendo più verificarsi il consolidamento della proprietà; cfr. Sez. 1, n. 8239 (Rv. 626087), est. Mercolino.

**4. Indennità di espropriazione: a) criteri di determinazione.** Molto ampia, come di consueto, si è rivelata – anche nell'anno 2013 – la giurisprudenza di legittimità relativa all'indennità di espropriazione e, segnatamente, ai suoi criteri di determinazione.

Sul punto, deve innanzitutto segnalarsi che la Suprema Corte, nel dare continuità al principio espresso da Sez. Un., n. 5265 del 2008 (Rv. 603721), nonché ribadito da Sez. 1, n. 28431 del 2008 (Rv. 605724) e n. 8445 del 2012 (Rv. 622579) ha nuovamente affermato – Sez. 6, ord. n. 6798, Rv. (626086), rel. Bernabai – che nella determinazione dell'indennità di espropriazione, a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale (sentenza n. 348 del 2007) dell'art. 5-*bis*, commi 1 e 2, del d.l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla l. 8 agosto 1992 n. 359, i criteri previsti dall'art. 2, comma 89, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, in quanto introdotti come modifica dal d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, art. 37, commi 1 e 2 (Testo unico sull'espropriazione), si applicano soltanto alle procedure espropriative soggette al predetto Testo

Unico, cioè quelle in cui la dichiarazione di pubblica utilità sia intervenuta dopo la sua entrata in vigore (30 giugno 2003), secondo le previsioni dell'art. 57, come modificato dal d.lgs. 27 dicembre 2002, n. 302. Per contro, resta fermo che per le procedure soggette al regime pregresso rivive l'art. 39 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, e va, quindi, fatto riferimento al valore di mercato, atteso che la norma intertemporale di cui all'art. 2, comma 90, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, prevede la retroattività della nuova disciplina di determinazione dell'indennità espropriativa solo per i procedimenti espropriativi in corso, e non anche per i giudizi.

Analogo principio è stato enunciato, sempre in relazione all'intervenuta declaratoria di illegittimità costituzionale del predetto art. 5 *bis*, dalla Suprema Corte relativamente all'indennità dovuta per l'espropriazione di fabbricati finalizzata al recupero del centro storico di Palermo, da Sez. 1, n. 11695, (Rv. 626896), est. Lamorgese. La citata sentenza ha affermato, infatti, che il rinvio alla norma suddetta, operato senza ulteriori specificazioni dall'art. 124, comma 4, della legge della Regione siciliana del 1° settembre 1993, n. 25 (nel testo anteriore alla sostituzione disposta dalla legge regionale 5 novembre 2004, n. 15), non può essere esteso oltre la portata della norma statale richiamata, che non si applica all'esproprio di fabbricati. Ne consegue, pertanto, che la suddetta indennità – esclusa, in coerenza con una interpretazione costituzionalmente orientata, la retroattività delle modifiche introdotte con la legge regionale n. 15 del 2004, non previste per altre analoghe disposizioni, e attesa la declaratoria di illegittimità del richiamato art. 5 *bis* nella parte in cui recava un criterio di calcolo inadeguato – va determinata, anche in questo caso, sulla base del criterio del valore venale stabilito dall'art. 39 della legge 25 giugno 1865, n. 2359.

Peraltro, resta confermato – Sez. 6 ord. n. 11455, Rv. (626799), rel. Bernabai, la quale riprende il principio già enunciato, da ultimo, da Sez. 1, n. 404 del 2010 (Rv. 611528) – che nel sistema introdotto dal già più volte richiamato art. 5-*bis* (e caratterizzato dalla rigida dicotomia tra aree edificabili ed aree agricole o comunque non edificabili), il riconoscimento della edificabilità è legato alla classificazione urbanistica, dovendosi tenere conto dei vincoli conformativi, che, in quanto non correlati ma connaturati alla proprietà in sé, contribuiscono a fondare il carattere del suolo ai fini valutativi, configurandosi tale carattere qualora i vincoli *de quibus* siano inquadrati nella zonizzazione dell'intero territorio comunale o di parte di esso. In applicazione di tale principio, pertanto, è stato

ritenuto che, ove sul fondo espropriato insistano vincoli di destinazione tali da escludere la edificabilità legale, quale la classificazione della zona a verde pubblico, l'indennità deve essere commisurata al valore agricolo, non essendo la condizione di inedificabilità contraddetta dalla possibilità di realizzazione di parcheggi.

Resta, peraltro, inteso che – Sez. 1, n. 24496 (Rv. 628201), est. Di Amato – nel caso in cui un territorio sia scorporato da un comune ed aggregato ad un altro, la natura agricola o edificabile del suolo non può essere stabilita alla stregua degli strumenti urbanistici del Comune dal quale è stato scorporato, ma deve avere riguardo a quelli del Comune di aggregazione; infatti, poiché l'azione di determinazione dell'indennità di esproprio ha la sua condizione indefettibile nel decreto di esproprio, occorre fare riferimento, ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio, agli strumenti urbanistici propri del Comune di cui fa parte il territorio espropriato nel momento del decreto di esproprio (nel caso di specie, appunto, quello del Comune di aggregazione).

Il rilievo delle prescrizioni risultanti dagli strumenti urbanistici, ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione, emerge, poi, anche da altre decisioni del giudice di legittimità. Il riferimento è, in primo luogo, a quella pronuncia – Sez. 1, n. 16616 (Rv. 627051), est. Ceccherini – secondo cui l'esistenza di un rapporto pertinenziale non incide sulla qualificazione urbanistica dell'area costituente la pertinenza, che pertanto conserva quella derivante dall'inserimento in una zona del piano regolatore, né comporta necessariamente l'applicabilità dell'istituto dell'espropriazione parziale, il quale presuppone che la parte residua del fondo sia strettamente collegata con quella espropriata da un vincolo strumentale ed obbiettivo, tale da conferire all'intero immobile una unità economica e funzionale suscettibile di restare oggettivamente pregiudicata dal distacco di una sua parte.

Nella medesima prospettiva deve darsi conto di quella decisione – Sez. 1, n. 24497 (Rv. 628174), est. Di Amato – in base alla quale, nella determinazione dell'indennità di espropriazione di un fondo edificabile in forza del piano regolatore ed incluso in un piano per l'edilizia economica e popolare, qualora l'area da valutare non sia collocata in comprensorio già totalmente urbanizzato, i volumi realizzabili vanno quantificati in base ad indici medi di edificabilità riferiti all'intera zona omogenea, in quanto occorre tener conto dell'incidenza degli spazi riservati, secondo lo

strumento urbanistico, ad infrastrutture e servizi di interessi generale. Sulla scorta di tale premessa, è stato, dunque, affermato che nell'applicazione di tale criterio, da un lato, non assumono rilevanza gli elaborati progettuali, che sono meri atti interni, privi di valore normativo, e, dall'altro, non può essere presa in considerazione la cubatura non residenziale, non utilizzabile dai privati perché destinata ad opere di urbanizzazione.

Sempre in tema di determinazione dell'indennità di espropriazione, e segnatamente in relazione al suo *quantum*, deve segnalarsi, in primo luogo, quella decisione della Suprema Corte – Sez. 1, n. 16750 (Rv. 627265), est. Ceccherini – secondo cui, ai fini del computo del valore venale di un immobile, gli oneri di urbanizzazione sono stabiliti dalla normativa urbanistica, e la loro incidenza sul prezzo degli immobili in regime di libero mercato non necessita di dimostrazione, dovendo il giudice di merito tenerne conto anche di ufficio; tuttavia, se il valore venale è accertato con metodo sintetico– comparativo, esso deve ritenersi già depurato da tali oneri, in quanto il mercato li sconta preventivamente nella determinazione del valore delle aree edificabili e, pertanto, una loro ulteriore sottrazione si risolverebbe in una non consentita duplicazione. Resta, peraltro, inteso – Sez. 1, n. 12548 (Rv. 626801), est. Salvago – che l'indennità di esproprio deve essere determinata con riferimento esclusivo alla superficie indicata nel decreto di esproprio, con la conseguenza che, ove l'espropriante si sia impossessato di una superficie più ampia, in relazione all'occupazione di tale maggiore superficie (che, non preceduta da un provvedimento di esproprio, deve ritenersi arbitraria) il proprietario potrà richiedere il risarcimento del danno, ma non un'indennità di esproprio di importo più elevato.

Con duplice decisione – Sez. 1, n. 16623 (Rv. 627102), est. Forte, nonché n. 7195 (Rv. 625860), est. Forte – si è anche ritenuto, sempre in tema di determinazione dell'indennità di esproprio, che il pregiudizio subito dal proprietario delle aree espropriate riguardi l'intera diminuzione patrimoniale patita dal soggetto passivo del provvedimento ablativo ed è comprensivo anche del danno subito dai terreni rimasti non espropriati per la perdita della volumetria da edificare in ragione delle più ridotte superfici rimaste.

Infine, per concludere sul punto, è stato pure affermato – Sez. 1, n. 3512 (Rv. 625675), est. Forte – che la naturale redditività del danaro ricevuto a titolo di indennità di espropriazione e gli interessi compensativi, da esso eventualmente ricavati, non possono ritenersi destinati a reintegrare i danni, né considerarsi corrispettivo

dell'occupazione temporanea delle aree espropriate o utilizzate per i lavori per il solo fatto che eccezionalmente il dovuto per l'espropriazione è stato pagato prima del provvedimento ablatorio.

**5. (Segue) b) profili processuali.** In relazione alla determinazione dell'indennità di espropriazione, la Suprema Corte ha affrontato anche diverse questioni di natura processuale, riconducibili, peraltro, ad alcune tematiche di fondo concernenti il giudizio di opposizione alla stima: legittimazione ad esser parte dello stesso, termini per la sua proposizione, individuazione del suo oggetto e, di riflesso, delimitazione dei poteri delle parti e del giudice.

Con riferimento al primo di tali profili è stato, innanzitutto, affermato – Sez. 1, n. 24495 (Rv. 628202), est. Di Amato – che l'art. 19 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, dà la facoltà di opporsi alla stima, oltre che ai proprietari dei beni espropriati, anche agli «altri interessati», cioè ai titolari di diritti o pretese reali sul bene, in concorso ovvero in conflitto con la posizione dei proprietari; tuttavia, mentre i primi vanno identificati nei soggetti iscritti nei registri immobiliari o negli atti catastali, i secondi sono individuabili tramite i registri della conservatoria immobiliare. Su tali basi, pertanto, si è ritenuto legittimato all'opposizione alla stima anche il creditore ipotecario, in quanto ricompreso tra «gli altri interessati», in virtù di un diritto reale di garanzia che gli attribuisce la possibilità di soddisfare le proprie ragioni sulla indennità di espropriazione.

Più ampia si è rivelata la casistica giurisprudenziale in tema di legittimazione passiva, in merito alla quale è stato ribadito il principio – già enunciato da Sez. 1, n. 6029 del 1991 (Rv. 472404), nonché, più di recente, da Sez. 1, n. 12541 del 2012 (Rv. 623448) – secondo cui parte del rapporto espropriativo ed obbligato al pagamento dell'indennità verso il proprietario espropriato, e come tale legittimato passivo nel giudizio di opposizione alla stima che sia stato da quest'ultimo proposto, è il soggetto espropriante, vale a dire quello a cui favore è pronunciato il decreto di espropriazione, e ciò anche nell'ipotesi di concorso di più enti nella realizzazione dell'opera pubblica, nella quale deve ugualmente aversi riguardo, a detti fini, esclusivamente al soggetto che nel provvedimento ablatorio risulta beneficiario dell'espropriazione, salvo che dal decreto stesso non emerga che ad altro ente, in virtù di legge o di atti amministrativi e mediante figure sostitutive di rilevanza esterna, sia stato conferito il potere ed il compito di procedere all'acquisizione delle aree occorrenti e di promuovere e curare

direttamente, agendo in nome proprio, le necessarie procedure espropriative ed addossati i relativi oneri (Sez. 1, n. 1242, Rv. 625350, est. Salvago).

Coerente, dunque, con tale principio è l'affermazione della Suprema Corte – Sez. 1, n. 12544 (Rv. 626765), est. Forte – secondo cui, qualora il decreto di esproprio sia stato emesso a favore di un consorzio per l'Area di sviluppo industriale, relativamente a terreni destinati all'insediamento di una società ad esso aderente, quest'ultima non è legittimata passivamente nel giudizio di opposizione alla stima promosso dall'espropriato, atteso che l'art. 19, secondo comma, della legge n. 865 del 1971, nel determinare i soggetti muniti del potere di opposizione alla stima, fa riferimento agli espropriati ed all'espropriante, con implicita esclusione di soggetti diversi; lo stesso, peraltro, è a dirsi per quella pronuncia – Sez. 1, 24355 (Rv. 628205), est. Campanile – con cui, in materia di espropriazione disposta per la realizzazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, si è ritenuto obbligato al pagamento dell'indennità il solo Comune, quale beneficiario delle aree espropriate, anche quando, ai sensi dell'art. 60 della legge n. 865 del 1971, venga delegato altro soggetto per l'acquisizione delle aree, esaurendosi in tal caso la delega in un mero incarico a compiere in nome e per conto del Comune gli atti necessari per l'adozione del provvedimento ablatorio o per la stipulazione dell'atto di cessione, con conseguente legittimazione passiva del solo Comune nei giudizi di determinazione dell'indennità.

In relazione al termine di decadenza per l'opposizione alla stima previsto dall'art. 51 della legge n. 2359 del 1865 è stato affermato – Sez. 1, n. 16614 (Rv. 627081), est. Ceccherini – che la nullità della notificazione del decreto di espropriazione od asservimento (notificazione che ha carattere sostanziale nell'ambito del procedimento ablativo nonostante l'assoggettamento alle regole di notificazione proprie delle citazioni) impedisce il decorso del termine, senza che possa assumere rilievo la circostanza che l'atto sia comunque venuto a conoscenza dell'interessato, non potendo trovare applicazione, data la natura non processuale della detta notificazione, il principio della sanatoria della nullità per il raggiungimento dello scopo.

In ordine, invece, alla decorrenza del termine in esame, la medesima sentenza – Sez. 1, n. 16614 (Rv. 627082), est. Ceccherini – ha specificato che il *dies a quo* costituito dall'inserzione, nel foglio annunci legali della provincia (F.A.L.), della relazione della Commissione provinciale, viene in rilievo solo se tale inserzione

rappresenti l'atto finale del procedimento, mentre in caso di inosservanza del modello procedimentale – e, in particolare, nell'ipotesi in cui la pubblicazione sul F.A.L. abbia preceduto la notificazione ai proprietari dell'ammontare dell'indennità definitiva e del decreto di esproprio – il termine breve decorre dalla notifica dell'ultima di tali formalità, trovando applicazione, in mancanza, la prescrizione ordinaria decennale; infatti – atteso lo scopo di assicurare l'unicità del giudizio di opposizione e la decorrenza unitaria del termine per tutti gli interessati – resta escluso che, dopo la pubblicazione sul F.A.L., il decreto possa essere utilmente notificato ad alcuni soltanto dei comproprietari facendo decorrere il termine anche per gli altri.

Circa, invece, l'oggetto del giudizio di opposizione alla stima, si è affermato – Sez. 1, n. 19323 (Rv. 627631), est. Giancola – che esso, al pari di quello volto alla determinazione giudiziale del giusto indennizzo, devoluto alla competenza in unico grado della Corte di appello, è circoscritto alle questioni relative all'ammontare di dette indennità nei rapporti tra espropriante ed espropriati, dovendo la Corte non pronunciare condanna dell'espropriante al relativo pagamento, ma limitarsi ad ordinare il deposito presso la Cassa depositi e prestiti della differenza tra il superiore importo liquidato in sede giudiziaria e quello fissato in sede amministrativa. Ne consegue che l'espropriante non può opporre in compensazione proprie autonome ragioni di credito vantate nei confronti delle controparti ed inerenti a rapporti diversi, il cui accertamento esula dall'oggetto dei giudizi in questione e che sono insuscettibili di contrapporsi all'obbligo di deposito degli indennizzi imposto dalla legge.

Quanto, infine, ai poteri delle parti e del giudice nel giudizio di opposizione alla stima, la Suprema Corte ha, rispettivamente, ribadito – cfr. Sez. 6, ord. n. 14763 (Rv. 626835), rel. Salmè, la quale ha dato continuità ad un principio già affermato da Sez. 1, n. 5570 del 2003 (Rv. 562009) – che la richiesta di interessi sull'indennità di esproprio (interessi decorrenti dalla data della istanza, trattandosi di un debito di valuta), è proponibile anche in corso di causa, in quanto la relativa domanda costituisce una mera *emendatio* e non una *mutatio libelli*, ma soprattutto – Sez. 1, n. 18435 (Rv. 627486), est. Lamorgese – che nei giudizi per la determinazione dell'indennità di esproprio, il giudice ha il potere– dovere di individuare il criterio legale applicabile alla procedura ablatoria sulla base delle caratteristiche del fondo espropriato, senza essere vincolato dalle prospettazioni delle parti, né alla quantificazione della somma

contenuta nell'atto di citazione, dovendo questa essere liquidata in riferimento a detti criteri, con conseguente accoglimento o rigetto della domanda a seconda che venga accertata come dovuta un'indennità maggiore o minore di quella censurata.

Con specifico riferimento, poi, alla posizione del giudice del rinvio, la Suprema Corte – Sez. 1, n. 7288 (Rv. 625861), est. Salvago – ha confermato il principio secondo cui il ricorso, da parte del medesimo giudice, al criterio sintetico-comparativo per la determinazione dell'indennità di esproprio ha come conseguenza che esso dovrà tenere conto delle condizioni apprezzate dal mercato immobiliare che, in base alla destinazione urbanistica della zona in cui l'immobile è compreso, possano incidere sulla sua edificabilità di fatto ed indurre alla determinazione del suo effettivo valore venale; per contro, ove il giudice del rinvio abbia prescelto il metodo analitico-ricostruttivo, diretto ad accertare il valore di trasformazione del suolo edificabile, dovrà considerare anzitutto la densità volumetrica esprimibile in base agli indici di fabbricabilità della zona omogenea in cui è incluso, al netto degli spazi assegnabili a standards, nonché delle spese di urbanizzazione relative alle opere che, poste in essere dall'amministrazione, assicurano l'immediata utilizzazione edificatoria dell'area.

**6. Le espropriazioni “indirette”.** Si è contraddistinta per alcuni importanti novità, rispetto al passato, la giurisprudenza di legittimità relativa a quelle fattispecie che – secondo la terminologia propria della Corte Europea dei diritti dell'uomo (cfr., *ex multis*, sentenza 8 dicembre 2005, Guiso-Gallisay c. Italia) – risultano definibili come espropriazioni “indirette”. Prima, però, di soffermare l'attenzione su tali pronunce – che mettono in dubbio la distinzione, fin qui tradizionalmente osservata, tra occupazione appropriativa ed usurpativa – appare utile segnalare quelle decisioni che, sempre in tale ambito, si pongono invece in perfetta linea di continuità con gli indirizzi osservati, in materia, dalla Suprema Corte.

In tale prospettiva, pertanto, deve in primo luogo segnalarsi quella pronuncia – Sez. 1, n. 21333 (Rv. 627743), est. Giancola – che ha ribadito il consolidato principio secondo cui la responsabilità del danno da occupazione appropriativa è sempre addebitabile al titolare del potere espropriativo, e cioè al soggetto tenuto al rispetto delle norme sull'espropriazione, sicché, ove l'opera pubblica sia stata realizzata da un diverso soggetto, quest'ultimo, in tanto può essere ritenuto autore dell'illecito e quindi responsabile del danno,

in quanto al medesimo siano state trasferite le potestà relative al procedimento ablatorio.

Del pari, non nuova, nella giurisprudenza della Corte, è l'affermazione secondo cui, con riferimento alla determinazione del risarcimento del danno derivante da occupazione acquisitiva dei suoli non edificabili, per i quali già in passato non era utilizzabile il criterio introdotto dal comma 7-*bis* dell'art. 5-*bis* del d.l. n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, nella l. n. 359 del 1992 (comma aggiunto dall'art. 3, comma 65, della legge 23 dicembre 1996, n. 662), l'unico criterio utilizzabile, così come per i suoli edificabili, risulta quello – Sez. 1, n. 18434 (Rv. 627629), est. Lamorgese – della piena reintegrazione patrimoniale commisurata al prezzo di mercato, sulla base delle caratteristiche intrinseche ed estrinseche del suolo, senza che il proprietario abbia l'onere di dimostrare che il fondo è suscettibile di sfruttamento ulteriore e diverso da quello agricolo rispecchiante possibilità di utilizzazioni intermedie tra quella agricola e quella edificatoria (perché altrimenti si introdurrebbe un inammissibile fattore di correzione del criterio del valore di mercato, con l'effetto indiretto di ripristinare l'applicazione di astratti e imprecisati valori agricoli), purché il fondo abbia – Sez. 6, ord. n. 7174 (Rv. 625887), rel. Macioce – un'effettiva e documentata valutazione di mercato che rispecchia queste possibilità di utilizzazioni intermedie tra l'agricola e l'edificatoria (quali parcheggi, depositi, attività sportive e ricreative, chioschi per la vendita di prodotti), utilizzazioni comunque assentite dalla normativa vigente anche con il conseguimento delle opportune autorizzazioni amministrative.

Resta, inoltre, inteso che, come già affermato in passato, l'indennità di espropriazione e risarcimento del danno derivante da occupazione illegittima, nonostante l'adozione di un criterio legale analogo di liquidazione, conservano la loro ontologica differenza, in quanto ricollegabili la prima ad un'attività legittima dell'Amministrazione, fondata sugli artt. 42 Cost. e 832 cod. civ., e la seconda ad una condotta illecita dell'occupante, sanzionata dall'art. 2043 cod. civ. Ne consegue che l'obbligazione indennitaria ha natura di debito di valuta, mentre l'obbligazione risarcitoria derivante dall'occupazione illegittima – che, dal lato passivo, risultando collegata ai danni provocati dal compimento di tale illegittima attività, fa pertanto capo ai soggetti che hanno proceduto alla materiale apprensione del bene, quali ne siano le qualifiche (concedente, concessionario, assegnatario ecc. (Sez. 1, n. 8692, Rv. 626122, est. Salvago) – è configurabile come debito di valore, da

liquidarsi con riferimento al valore che l'immobile aveva all'epoca della perdita della proprietà, espresso in termini monetari che tengano conto della svalutazione sopravvenuta fino alla data della decisione definitiva: così Sez. 1, n. 22923 (Rv. 628186), est. Mercolino.

Presenta, invece, carattere inedito quella decisione – Sez. 1, n. 14422 (Rv. 626600), est. Macioce – che, in relazione all'avvenuta realizzazione senza titolo, da parte di un ente pubblico ed in un fondo privato, di una condotta di scolo interrata, ha escluso la possibilità della costituzione di una servitù secondo lo schema della cosiddetta “occupazione acquisitiva”, non essendo la stessa configurabile rispetto ai diritti reali *in re aliena*, ritenendo integrato, viceversa, un illecito a carattere permanente. Su tali basi, pertanto, è stato affermato che danni lamentati dal proprietario del fondo in conseguenza di tale illecito, da calcolarsi per l'intera sua durata, devono quantificarsi non facendo applicazione dei criteri di cui agli artt. 40 e 46 della legge n. 2359 del 1865 (utilizzabili esclusivamente in ipotesi di servitù costituita per provvedimento), bensì in relazione ai frutti perduti, alla diminuzione di valore subita anno per anno dal fondo nella sua interezza, nonché agli oneri ed alle perdite comunque verificabili nel futuro, secondo serie probabilità connesse alla natura del bene ed ad altri elementi oggettivi; un siffatto ristoro, peraltro, sarà pieno ed integrale per la fascia impegnata dalla tubazione e per la stretta fascia laterale di rispetto, mentre, quanto alla più vasta e residua area attigua a quella “asservita”, riguarderà solo il danno in termini di parziale compromissione di fatto delle facoltà di suo godimento.

Ma, come si accennava in premessa, di particolare importanza, per il suo carattere innovativo, è l'affermazione secondo cui – Sez. 2, n. 705 (Rv. 624972), est. Giusti – la realizzazione di un'opera pubblica su un fondo oggetto di legittima occupazione in via di urgenza, non seguita dal perfezionamento della procedura espropriativa, costituisce un mero fatto, non in grado di assurgere a titolo dell'acquisto, ed è, come tale, inidonea, da sé sola, a determinare il trasferimento della proprietà in favore della P.A., in tal senso deponendo la costante giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha affermato la contrarietà alla Convenzione dell'istituto della cosiddetta “espropriazione indiretta” e negato la possibilità di individuare sistemi di acquisizione diversi da quello consensuale del contratto e da quello autoritativo del procedimento ablatorio. Una conclusione, questa, cui induce – secondo la citata sentenza – anche l'art. 42 *bis* del d.P.R. n. 327 del

2001, aggiunto dall'art. 34, comma 1, del d.l. 6 giugno 2011, n. 98, convertito in l. 15 luglio 2011, n. 111, norma che, anche con riguardo ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore, disciplina le modalità attraverso le quali, a fronte di un'utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di pubblico interesse, è possibile – con l'esercizio di un potere basato su una valutazione degli interessi in conflitto – pervenire ad un'acquisizione non retroattiva della titolarità del bene al patrimonio indisponibile della P.A., sotto condizione sospensiva del pagamento, al soggetto che perde il diritto di proprietà, di un importo a titolo di indennizzo, nella misura superiore del dieci per cento rispetto al valore venale del bene.

Si richiama, peraltro, sia a quell'indirizzo della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che ha disapprovato l'istituto della cd. "accessione invertita", sia alla previsione di cui all'art. 42 *bis* del d.P.R. n. 327 del 2001 (che ha introdotto un procedimento espropriativo semplificato), anche Sez. 1, n. 1804 (Rv. 625023), est. Lamorgese, la quale ribadisce che, in tutti i casi in cui la dichiarazione di pubblica utilità sia mancante o carente dei termini o sia annullata o il decreto di esproprio non sia emesso o sia annullato, l'occupazione e la manipolazione del bene immobile di un privato da parte dell'Amministrazione si configurano come un illecito di diritto comune, ovvero come comportamento "mero", insuscettibile di determinare il trasferimento della proprietà in suo favore. Pronunce, entrambe, che nel recepire – come detto – le indicazioni della Corte di Strasburgo si pongono, tuttavia, in contrasto con quanto in precedenza affermato dal giudice di legittimità: cfr. Sez. 2, n. 869 del 2007 (Rv. 594590), e Sez. 1, n. 6195 del 2008 (Rv. 602249).

Completano, infine, il quadro annuale della giurisprudenza di legittimità in materia due decisioni. La Suprema Corte, infatti, in tema di azioni di occupazione usurpativa, ha per un verso affermato – Sez. 6, ord. n. 6802, (Rv. 625671), rel. Macioce – che la carenza del potere espropriativo non annulla la connotazione dei suoli ablati data dallo strumento urbanistico generale, né consente alcun ricorso integrativo o sostitutivo alla edificabilità di fatto, autorizzando invece, ai fini della valutazione di merito del valore venale dell'area ablata, la mediazione dei valori edificatori di un'area attigua con l'indice fondiario dell'area edificabile. Per altro verso, la Corte di Cassazione ha ritenuto – Sez. 1, n. 22923 (Rv. 628187), est. Mercolino – che il deposito di somma a titolo di indennità di espropriazione ed occupazione, ai sensi degli artt. 48 e 49 della legge

n. 2359 del 1865 ha efficacia liberatoria, per l'espropriante debitore, soltanto nell'ambito di una procedura espropriativa perfezionatasi con l'emissione di un valido ed efficace decreto di esproprio o di occupazione temporanea e non anche ai fini del risarcimento del danno derivante dalla perdita di proprietà conseguente ad un'occupazione appropriativa o usurpativa: in tal caso, infatti, la somma liquidata a titolo di risarcimento del danno deve essere corrisposta direttamente al danneggiato, con detrazione dall'importo dovuto delle sole somme eventualmente già incassate da quest'ultimo, potendo l'espropriante legittimamente chiedere la restituzione di quelle ancora giacenti presso la Cassa Depositi e Prestiti.

**7. (Segue) in particolare, la prescrizione del diritto al risarcimento del danno.** In linea con gli orientamenti tradizionali della Suprema Corte si sono rivelati, nell'anno 2013, gli arresti in tema di prescrizione del diritto al risarcimento del danno da occupazioni usurpativa ed acquisitiva.

Così, in relazione alla vicenda ablatoria relativa alla detenzione abusiva nel tempo, senza alcun titolo, di un fondo altrui, la Corte di cassazione – Sez. 1, n. 1787, (Rv. 625192), est. Salvago – ha confermato che, non essendo ravvisabile in capo alla P.A. alcuna funzione amministrativa, ricorre un illecito di natura permanente, che cessa soltanto con la restituzione dell'immobile al proprietario o con la rinuncia di costui a richiederla. Ne consegue, pertanto, che l'illiceità permanente, oltre a legittimare la richiesta di restituzione del bene, impedisce la decorrenza del termine prescrizione, di cui all'art. 2947 cod. civ., dell'azione di risarcimento che il privato ritenga di proporre, abdicando alla proprietà. Ribadisce, in tema di cd. occupazione acquisitiva, un principio consolidato Sez. 1, n. 7583 (Rv. 625749), est. Macioce, ovvero che il termine di prescrizione del diritto del proprietario al risarcimento del danno costituito dalla irreversibile trasformazione del bene occupato e dalla correlativa perdita della proprietà inizia a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge 27 ottobre 1988, n. 458, per le occupazioni iniziate in epoca anteriore, in quanto solo in tale momento il legislatore ha portato ad “emersione” l'istituto, dotandolo di una propria veste giuridica e disciplinandone i profili risarcitori con parametri effettivi e congrui. Del pari, resta confermato – Sez. 3, n. 923 (Rv. 625044), est. Giacalone – che nell'ipotesi in cui, verificatasi l'occupazione acquisitiva in assenza di emissione del decreto ablatorio, l'espropriante proceda tuttavia alla determinazione

dell'indennità di esproprio, ovvero all'offerta o al deposito di essa, gli atti ora menzionati, rivestendo natura tipica (e non meramente interna) e costituendo in ogni caso il riconoscimento del diritto dell'ex proprietario ad un ristoro patrimoniale, costituiscono atti interruttivi della prescrizione del diritto al risarcimento dei danni derivanti dalla perdita del diritto dominicale.

È, invece, un'affermazione nuova quella secondo cui, allorché l'illiceità della vicenda espropriativa sia incontestata, come nel caso di occupazione acquisitiva, l'interesse a dimostrare l'applicabilità di un regime di prescrizione più favorevole è insito nella eccezione di prescrizione, la quale grava non sul privato che subisce l'occupazione di un bene di sua proprietà, ma – per il principio di vicinanza della prova – sull'Amministrazione, che è nella condizione di dimostrare più agevolmente l'esistenza e l'efficacia della dichiarazione di pubblica utilità su cui si fonda l'eccezione; Sez. 1, n. 5025 (Rv. 625527), est. Lamorgese.

**8. Espropriazione e interventi di edilizia pubblica.** In tale ambito, la giurisprudenza di legittimità ha, innanzitutto, confermato che nelle espropriazioni preordinate all'attuazione dei piani di edilizia economica popolare il termine di validità del provvedimento di approvazione del piano (che ha efficacia di provvedimento dichiarativo della p.u.) costituisce il "termine unico" entro il quale ogni attività di utilizzazione dell'area deve essere compiuta, comprendente i quattro termini previsti dall'art. 13 della legge n. 2359 del 1865, nell'ambito del quale possono essere legittimamente assoggettati ad espropriazione tutti i fondi in esso inclusi. Tali termini, tuttavia, sono distinti da quelli previsti inderogabilmente per l'occupazione "temporanea e d'urgenza", con la conseguenza, da un lato, che i provvedimenti legislativi di proroga dell'efficacia dei piani di zona sono irrilevanti e, d'altro canto, che l'illegittimo protrarsi dell'occupazione, senza l'emissione del decreto di esproprio, dà luogo alla responsabilità risarcitoria della P.A., indipendentemente dall'eventuale perdurante vigenza del piano; Sez. 1, n. 5844 (Rv. 625585), est. Di Amato.

Peraltro, è stato anche confermato – Sez. 1, n. 9495, (Rv. 626299), est. Forte – che ove l'occupazione sia effettuata, ai sensi della l. 22 ottobre 1971, n. 865, nell'ambito di attuazione di opere destinate all'edilizia residenziale pubblica, la mancata specificazione, nel provvedimento autorizzativo, dei termini di durata non comporta l'illegittimità delle procedure espropriative, dovendosi presumere che essa resti fissata nella misura massima di cinque anni,

in applicazione delle disposizioni speciali applicate. Sempre in merito all'edilizia residenziale pubblica, resta fermo anche il principio – già enunciato in passato dalla giurisprudenza di legittimità – secondo cui, anche in tale ambito, è configurabile, per effetto dell'art. 3 della legge 27 ottobre 1988, n. 458 (poi abrogato dall'art. 58, del d.P.R. n. 327 del 2001), il fenomeno della cosiddetta occupazione appropriativa, sia pure in presenza di opere non realizzate da soggetti pubblici direttamente o nel quadro del regime concessorio di cui all'art. 35 della legge n. 865 del 1971, potendosi, tuttavia, giustificare il sacrificio del diritto del proprietario soltanto laddove l'attività di costruzione e manipolazione del bene sia contrassegnata dal vincolo di scopo conseguente alla dichiarazione di pubblica utilità, quale unico atto che esprime la valutazione della sua rispondenza a fini pubblici; Sez. 1, n. 20131 (Rv. 627599), est. Mercolino.

Infine, con specifico riferimento all'espropriazione per pubblica utilità diretta a favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare (art. 10 della legge 18 aprile 1962, n. 167; artt. 12, 19 e 35 della legge n. 865 del 1971), la Suprema Corte – Sez. 2, n. 2066 (Rv. 624943), est. Giusti – ha riconosciuto, con affermazione nuova, che il proprietario di un'area esproprianda può convenire con l'ente espropriante la cessione volontaria del fondo destinato alla costruzione di case economiche e popolari, e può rendersi anche concessionario, con preferenza, dell'area stessa, sempre che abbia i requisiti previsti dalle vigenti disposizioni per l'assegnazione di alloggi di edilizia economica e popolare, ma non può ottenere – come corrispettivo della mancata opposizione al procedimento espropriativo – un impegno della cooperativa edilizia o del consorzio (che abbia ricevuto in concessione dal Comune il diritto di superficie) al trasferimento della proprietà superficiale di un appartamento. Tale pattuizione è stata, infatti, ritenuta nulla per violazione di norme imperative perché in contrasto con la finalità di ordine pubblico, alla base della normativa citata, mirante ad evitare che le agevolazioni concesse possano trasformarsi in un inammissibile strumento di speculazione a vantaggio di soggetti privi dei requisiti per ottenere l'assegnazione di alloggi costruiti su aree comprese nel piano di edilizia economica e popolare.

**9. Espropriazione di fondi agricoli.** Fermo quanto già evidenziato al § 3, deve qui darsi conto delle altre pronunce che hanno interessato la presente fattispecie.

Al riguardo, deve in primo luogo sottolinearsi che la Suprema Corte – in linea con quanto da essa già affermato nell'immediatezza della declaratoria di incostituzionalità del comma 4 dell'art. 5 *bis* del d.l. n. 333 del 1992 ad opera della sentenza n. 181 del 2011 della Corte costituzionale: cfr. Sez. 1, n. 21386 del 2011 (Rv. 619853) – ha ribadito che, qualora l'espropriato contesti, anche sotto il profilo della natura non agricola, ma parzialmente edificatoria, del terreno, la quantificazione dell'indennità operata dalla corte di appello con il criterio del V.A.M. previsto dagli artt. 16 della legge n. 865 del 1971 e, appunto, dalla norma sopra richiamata e ritenuta costituzionalmente illegittima, la stima dell'indennità deve essere effettuata utilizzando il criterio generale del valore venale pieno, tratto dall'art. 39 della legge n. 2359 del 1865, applicandosi la menzionata pronuncia di illegittimità ai rapporti non ancora definitivamente esauriti (come, nella specie, per l'avvenuta impugnazione del credito indennitario per la descritta ragione), irrilevante essendo la circostanza che il giudice *a quo*, allo scopo di evitare una *reformatio in pejus* della somma già offerta dall'espropriante, abbia comunque riconosciuto una indennità che, seppure di importo superiore a quella conseguente all'applicazione del V.A.M., non trovi giustificazione nel predetto valore venale di mercato del terreno ablato (Sez. Un, n. 17868, Rv. 627217, est. Botta).

Due importanti puntualizzazioni sono state compiute, poi, con riferimento alla legittimazione a percepire l'indennità aggiuntiva prevista dall'art. 17 della legge n. 865 del 1971 in favore dei coltivatori diretti del fondo espropriato. Difatti, si è, per un verso, precisato che essa spetta – Sez. 1, n. 18968, (Rv. 627607), est. Ceccherini – anche alle cooperative equiparate ai coltivatori diretti, ai sensi dell'art. 7 della legge 3 maggio 1982, n. 203, ovvero alle cooperative costituite dai lavoratori agricoli ed ai gruppi di coltivatori diretti, riuniti in forme associate, che si propongano ed attuino la coltivazione diretta dei fondi, sempre che il contratto, seppur stipulato prima dell'entrata in vigore della stessa legge n. 203 del 1982, risulti ancora in corso alla data del decreto di espropriazione. Per altro verso, invece, si è negato che – Sez. 1, n. 13840, (Rv. 626796), est. Salvago – la medesima indennità (prevista, come detto, allorché l'espropriazione attenga a terreno coltivato direttamente dal proprietario coltivatore diretto, ovvero dal fittavolo, mezzadro, colono o compartecipante, tutti costretti ad abbandonare il terreno in ragione dell'adozione del provvedimento ablatorio) spetti anche al proprietario non coltivatore, e ciò in

ragione del fatto che l'art. 5 *bis* del d.l. n. 333 del 1992, prendendo in considerazione il valore evidenziato dalle possibilità di sfruttamento del terreno a scopi edificatori, assorbe la perdita economica connessa all'impossibilità di protrarre l'utilizzazione agricola in atto.

**10. Espropriazione e interventi conformativi del diritto di proprietà.** Sul tema viene, innanzitutto, in rilievo quella sentenza – Sez. 1, n. 11236 (Rv. 627164), est. Di Amato – con cui la Suprema Corte ha affermato che la destinazione a strada pubblica, impressa ad un'area dal P.R.G., non è di per sé espressione di un potere di pianificazione esercitato in via astratta e generale, in quanto il carattere conformativo della relativa previsione ricorre solo nel caso in cui il piano regolatore abbia previsto la strada nell'ambito di una destinazione delle zone del territorio con limitazioni di ordine generale ricadenti su una pluralità indistinta di beni, dovendosi, per contro, ritenere sussistente un vincolo preordinato all'espropriazione ove ricorra una localizzazione lenticolare della strada, incidente su specifici beni e con un rilievo all'interno e a servizio delle singole zone.

Da segnalare è, poi, anche quella decisione – Sez. 6, ord. n. 20457 (Rv. 627878), rel. Cristiano – che ribadisce il principio secondo cui la destinazione ad usi collettivi di determinate aree assume aspetti conformativi ove sia concepita, nel quadro della ripartizione generale del territorio, in base a criteri predeterminati ed astratti, ma non quando sia limitata e funzionale all'interno di una zona urbanistica omogenea a diversa destinazione generale, e venga, dunque, ad incidere, nell'ambito di tale zona, su beni determinati, sui quali si localizza la realizzazione dell'opera pubblica, assumendo in tal caso portata e contenuti direttamente ablatori influenti sulla liquidazione dell'indennità. Su tale presupposto, pertanto, si è ritenuto che, ove sia accertata l'inclusione del terreno espropriato in zona omogenea edificabile prevista dal vigente strumento urbanistico, tale accertamento è da ritenersi sufficiente per attribuire al fondo il requisito della edificabilità legale, a meno che non sia dimostrato che il bene ricada in una sottozona avente natura pubblicistica.

**11. Espropriazioni "larvate".** Al riguardo, deve in primo luogo segnalarsi quella pronuncia con cui la Suprema Corte – Sez. 1, n. 9679, (Rv. 626560), est. Lamorgese – ha riconosciuto al decreto di autorizzazione provvisoria previsto per la costruzione di elettrodotti dall'art. 113 del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775,

richiamato dall'art. 9, comma 10, del d.P.R. 18 marzo 1965, n. 342, efficacia non solo di indifferibilità ed urgenza, ma anche di dichiarazione di pubblica utilità. Su tale presupposto, pertanto, la citata decisione ha dichiarato l'illegittimità del decreto di autorizzazione provvisoria previsto per la costruzione di elettrodotti privo dei termini di cui all'art. 13 della n. 2359 del 1865, di inizio e compimento dell'espropriazione e dei lavori (integrando essa una regola indefettibile per ogni procedura di espropriazione), ritenendo che il suddetto vizio, di carattere radicale, si trasmetta anche al provvedimento di autorizzazione definitiva e al successivo decreto di asservimento.

In merito, invece, all'indennizzo di cui agli artt. 46 della legge n. 2359 del 1865 e 44 del d.lgs. n. 327 del 2001, la Corte di Cassazione, con un'unica sentenza – sez. 1, n. 16619 (Rv. 627097 e 627098), est. Lamorgese – ha, per un verso, affermato che esso spetta se l'opera pubblica eseguita abbia realizzato una compressione del diritto di proprietà conseguente alla riduzione della capacità abitativa, ciò che può verificarsi sia per effetto di immissioni intollerabili di rumori, vibrazioni, gas di scarico e simili, sia in tutti i casi in cui il bene subisca un'oggettiva e apprezzabile riduzione della luminosità, panoramicità e godibilità, purché idonea a tradursi in una oggettiva riduzione del suo valore economico; per altro verso, invece, essa ha precisato che, quando l'opera pubblica sia stata affidata in concessione, la domanda di risarcimento del danno, da essa derivante, va proposta nei confronti del concedente, senza che rilevi l'obbligo di manleva assunto dal concessionario con espressa disposizione contrattuale, non essendo esso opponibile al terzo pregiudicato dall'attività legittima dell'Amministrazione, rimanendo questa responsabile nel caso in cui l'attività di localizzazione dell'opera pubblica e di predisposizione del relativo progetto abbia comportato per il privato un pregiudizio indennizzabile ai sensi delle richiamate disposizioni.

**12. Retrocessione del bene espropriato.** In merito, infine, al diritto alla retrocessione del bene espropriato, è stato ribadito – Sez. 6, ord. n. 15859 (Rv. 626975), rel. Bernabai – il principio secondo cui esso sorge nel momento in cui la realizzazione dell'opera, prevista nella dichiarazione di pubblica utilità, diviene giuridicamente impossibile, dovendosi ritenere che tale condizione si verifichi per effetto della scadenza del termine di cui all'art. 13 della legge n. 2359 del 1865 (applicabile *ratione temporis* alla fattispecie decisa), ovvero a causa di un mutamento nelle scelte di

politica urbanistica che si sostanzino nella formale manifestazione della volontà della P.A. di non utilizzare il bene per gli scopi cui l'espropriazione era finalizzata. Su tali basi, pertanto, è stato ritenuto che, ai fini della decorrenza del termine prescrizione del diritto alla retrocessione, sia sufficiente la scadenza del termine per l'esecuzione dei lavori.