

Indennità aggiuntiva e abbandono del fondo da parte del coltivatore nell'espropriazione per pubblica utilità. Principio di separazione

Cass. Sez. I Civ. 25 settembre 2015, n. 19079 - Salvago, pres.; Giancola, est.; Del Core, P.M. (diff.) - Società Cooperativa Agricola Fogliano ed a. (avv. La Penna) c. Ministero delle politiche agricole e forestali ed a. (Avv. gen. Stato). (Cassa con rinvio App. Roma 16 luglio 2007)

In materia di espropriazione per pubblica utilità, il requisito dell'abbandono del terreno coltivato, cui l'art. 17, comma 2, della legge n. 865 del 1971 (applicabile ratione temporis) subordina il riconoscimento dell'indennità aggiuntiva in favore dei fittavoli, mezzadri e coloni, sussiste anche nel caso in cui, indipendentemente dalla materiale trasformazione e/o dismissione del fondo, ricorra un'oggettiva incompatibilità tra le forme di suo legale utilizzo agro-silvo-pastorale e le finalità pubbliche sottese alla procedura ablativa, che comportino la perdita della attitudine del suolo allo sfruttamento agricolo (quale, nella specie, la inclusione all'interno di una riserva naturale).

(Omissis)

FATTO

Con citazione notificata il 13 settembre 1990 al Ministero dell'agricoltura e foreste, gestione ex A.S.F.D. - Parco Nazionale del Circeo, la società cooperativa Agricola Fogliano nonché in proprio ventisei soci della stessa e dodici non soci, adivano il Tribunale di Roma esponendo di essere stati tutti, sia in proprio sia quali soci della cooperativa Agricola Fogliano, conduttori in affitto di ha 622.14.60 di terreno, ubicati nei Comuni di (omissis), ceduti in proprietà dalla S.p.A. Bonifica di Fogliano alla S.p.A. Grassetto Casa e nei confronti di questa società espropriati dalla convenuta Amministrazione con decreto in data 4 luglio 1984, ai fini della migliore valorizzazione e tutela del Parco Nazionale del Circeo; che nel settembre 1986 l'amministrazione aveva comunicato agli affittuari la cessazione del rapporto corrente con il proprietario espropriato, proponendo l'instaurazione di altro rapporto con la P.A.; che gli interessati e la cooperativa avevano risposto manifestando la loro disponibilità alla costituzione di nuovi rapporti, purché fossero salvaguardati i loro diritti e con salvezza del diritto alla corresponsione dell'indennità di cui alla legge n. 865 del 1971, art. 17; che nessuna risposta era arrivata dal Ministero sino all'agosto 1988, quando era stato loro contestato, anche con l'elevazione di contravvenzioni, l'utilizzo dei terreni con colture non consentite in dipendenza dei vincoli ambientali cui i terreni erano sottoposti, contestazione cui avevano replicato, facendo presente l'inammissibilità delle vantate pretese. Tanto premesso gli attori chiedevano il riconoscimento del diritto della cooperativa, dei suoi soci e degli altri affittuari non soci all'indennità aggiuntiva d'esproprio prevista dalla legge e/o ad un indennizzo congruo ed adeguato al pregiudizio conseguente all'esproprio, con condanna del Ministero al pagamento dell'indennità e/o indennizzo ed al risarcimento del danno. La convenuta amministrazione (Ministero dell'agricoltura e foreste, gestione ex A.S.F.D. - Parco Nazionale del Circeo), cui poi succedeva il Ministero delle politiche agricole e forestali, si costituiva ed eccepeva pregiudizialmente il difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria; chiedeva inoltre il rigetto nel merito delle domande perché prescritte, inammissibili e infondate ed in via riconvenzionale la condanna degli attori, anche in solido, al pagamento delle indennità dovute ed al risarcimento del danno causato dalle arbitrarie modificazioni delle pratiche colturali e dall'esecuzione non autorizzata di opere idrauliche.

L'adito Tribunale di Roma con sentenza n. 28888 pubblicata il 16 settembre 2003, anche in base all'esito della c.t.u., riconosceva il diritto di tutti gli attori ex affittuari alla corresponsione dell'indennità di cui alla legge n. 865 del 1971, art. 17, comma 2 (per la cui quantificazione rinvia alla competente Corte d'appello di Roma);

riconosceva (ex art. 1638 c.c.) il diritto degli attori ex affittuari alla corresponsione dell'indennità per «perdita di frutti o del mancato raccolto» condannando il convenuto Ministero al pagamento del dovuto, liquidato in dispositivo per ciascuno degli aventi diritto;

riconosceva il diritto degli attori ex affittuari e della cooperativa Agricola Fogliano al risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale ex art. 2043 c.c. da fatto illecito dell'amministrazione condannando la stessa al pagamento delle somme liquidate in dispositivo a favore di ciascuno; condannava l'amministrazione al pagamento della rivalutazione monetaria oltre interessi sugli importi rivalutati dal 3 marzo 1998 per le indennità legge n. 865 del 1971, ex art. 17 e per l'indennità a fronte della «perdita dei frutti o del mancato raccolto» e a decorrere dalla domanda per le somme dovute a titolo di risarcimento del danno.

Il Ministero delle politiche agricole e forestali, sempre anche quale gestore dei beni dell'ex A.S.F.D, proponeva appello contro detta sentenza evidenziando: 1) erroneità della decisione di accoglimento della domanda di corresponsione dell'indennità aggiuntiva legge n. 865 del 1971, ex art. 17 in assenza del presupposto di fatto costituito dall'abbandono delle aree espropriate da parte degli affittuari; 2) erroneità della decisione di accoglimento delle domande di pagamento dell'indennità per perdita di

frutti o per mancato raccolto e a titolo di risarcimento del danno *ex art.* 2043 c.c. anche con riferimento alla quantificazione riferita ai singoli affittuari; 3) erroneità della decisione in relazione alla liquidazione delle spese, erronea, illegittima e sproporzionata con riferimento alla tariffe professionali.

Si costituivano in giudizio gli appellati con esclusione di M.D., O.E., D.B.C., R.G. e R.L., rimasti contumaci. In particolare gli appellati Pe., T.A. e T. chiedevano il rigetto del gravame. Gli altri appellati oltre al rigetto dell'impugnazione, chiedevano, con appello incidentale, la condanna dell'amministrazione al pagamento di interessi e rivalutazione successivi alla pronuncia di primo grado.

Con sentenza dell'8 maggio-16 luglio 2007 la Corte di appello di Roma, in accoglimento del gravame dell'Amministrazione, rigettava tutte le domande proposte dagli appellati ad eccezione di quella volta al conseguimento dell'indennità legge n. 865 del 1971, *ex art.* 17 proposta dall'O.E., che aveva rilasciato il fondo da lui detenuto, e della quale confermava l'accoglimento già statuito dal primo giudice; dichiarava integralmente compensate le spese del doppio grado di giudizio nei confronti dell'appellato O.E.;

condannava, invece, gli altri appellati costituiti a rimborsare le medesime spese all'amministrazione appellante. La Corte territoriale osservava e riteneva per quanto ancora possa interessare che:

la legge n. 865 del 1971, art. 17 applicabile anche all'esproprio disposto in base alla legge n. 285 del 1934 e al r.d. n. 3267 del 1923 per l'ampliamento del Parco Nazionale del Circeo in base al richiamo previsto dal d.l. n. 115 del 1974, art. 4, comma 1, introdotto dalla legge di conversione n. 274 del 1974, prevedeva a favore dei fittavoli, coloni o mezzadri costretti ad abbandonare l'area da loro coltivata da almeno un anno prima del deposito della relazione di cui all'art. 10 della legge, il diritto all'indennità aggiuntiva di importo pari a quella riconosciuta al proprietario espropriato. Il diritto era azionabile direttamente dall'interessato nei confronti dell'amministrazione espropriante anche ai fini della sua quantificazione;

il diritto all'indennità in questione sorgeva solo nel momento dell'effettivo abbandono necessitato da parte dell'affittuario coltivatore dell'area espropriata (Cass. n. 9355/1992) né appariva conferente il richiamo operato dal giudice di primo grado all'esercizio del diritto di ritenzione. Poiché i coloni interessati (ad eccezione di O.E.) avevano continuato ad occupare, sia pure senza titolo, le aree espropriate ed a svolgere, come prima dell'esproprio, l'attività di coltivazione, era fondato il motivo d'impugnazione dell'amministrazione;

fondato era anche il secondo motivo d'appello, con cui il Ministero aveva impugnato le statuizioni emesse a suo carico dal Tribunale, di condanna a favore di ciascuno degli attori sia al pagamento degli importi liquidati per ulteriore indennità «dovuta quale compenso della perdita dei frutti o del mancato raccolto», da ricondurre all'art. 1638 c.c., e sia al risarcimento del danno *ex art.* 2043 c.c.;

quanto in particolare al fondato motivo di appello dell'Amministrazione, inerente allo statuito accoglimento della domanda di danni, la condizione dei coloni successivamente all'esproprio era stata di occupanti senza titolo di beni del demanio forestale dello Stato. In assenza di rilascio di concessione dei beni pubblici e di sottoscrizione del disciplinare attuativo, nessun rapporto «contrattuale» era ovviamente sorto tra amministrazione ed *ex* coloni riferibile alla coltivazione dei terreni. Quali soggetti che, di fatto, operavano nell'ambito territoriale del Parco Nazionale del Circeo gli *ex* coloni erano sottoposti al potere di polizia amministrativa del gestore del parco, disciplinato in concreto dalla legge n. 285 del 1934, art. 5 con l'imposizione di prescrizioni e divieti e con la previsione d'indennizzi a favore dei proprietari.

Come soggetti occupanti senza titolo le aree espropriate, gli appellanti non avevano ovviamente diritto ad indennizzo in base alla disposizione citata anche se, in virtù della loro posizione differenziata e qualificata nei confronti della potestà gestoria del parco, erano titolari d'interesse (legittimo) al corretto esercizio del potere pubblico;

in concreto gli appellanti avevano lamentato che l'amministrazione del parco aveva loro contestato l'utilizzo dei terreni occupati con colture non consentite come quella dei cocomeri, effettuata con l'uso di teli di plastica per la copertura delle piantine e di fertilizzanti chimici, la violazione del divieto di mutamento delle colture e del divieto di pulitura dei fossi di scolo; si trattava di azioni ammissibili ed esperibili all'epoca in base ai principi fissati dalla Corte di cassazione con la sentenza n. 500/1999 davanti alla giurisdizione ordinaria. Le domande erano però infondate nel merito perché era da escludersi l'illegittimità dell'azione amministrativa posta in essere dalle autorità del parco nei confronti dei coloni;

gli appellati avevano sostanzialmente affermato che le prescrizioni imposte dall'amministrazione erano state irragionevoli, ingiustificate, vessatorie ed in contrasto con le buone tecniche di coltivazione. Sul punto era stata espletata in primo grado una consulenza tecnica d'ufficio mirante ad accertare la compatibilità delle colture e degli allevamenti degli appellati con la conservazione dell'equilibrio biologico, naturalistico ed idrogeologico all'interno del Parco Nazionale del Circeo secondo la normativa vigente. I due consulenti avevano concluso le loro indagini affermando che l'esercizio agricolo come svolto dagli appellati non era compatibile con le norme vincolistiche di salvaguardia ambientale gravanti sul territorio perché alcune attività (pascolamento e prelievo dell'acqua dai pozzi) erano prive delle prescritte autorizzazioni mentre altre (impiego di mezzi tecnici di origine sintetica, uso in genere dell'acqua per scopi irrigui) erano contrastanti con le esigenze di conservazione dell'equilibrio ecologico, naturalistico ed idrogeologico all'interno del parco. I c.t.u. avevano segnalato in particolare il delicato equilibrio biologico e naturalistico della flora in zona protetta che era profondamente alterata dall'uso di concimi chimici, di diserbanti e di antiparassitari, tuttavia necessari per l'esercizio di attività agricola anche estensiva. Le valutazioni e conclusioni dei c.t.u. apparivano corrette, rispondenti all'esito delle indagini tecniche svolte, sorrette da congrua motivazione e, dunque, andavano condivise. Non appariva quindi configurabile nelle prescrizioni di volta in volta rivolte ai coltivatori e nelle formulate

contestazioni di illeciti amministrativi, una condotta illegittima o vessatoria dell'amministrazione; la sentenza di primo grado aveva posto a carico dell'amministrazione statale, quale condotta illecita, l'aver lasciato i coltivatori in stato d'incertezza per la mancata redazione e adozione del piano gestionale e del regolamento del parco. La decisione sembrava fare riferimento agli strumenti previsti dalla legge n. 394 del 1991, artt. 11 e 12 (legge quadro sulle aree protette). Le incombenze erano poste a carico dell'ente parco di cui all'art. 9, la cui istituzione era stata prevista dalla legge n. 179 del 2002. Sino all'istituzione dell'ente parco, che dagli atti non risultava ancora avvenuta, la gestione del parco era stata svolta, in seguito alla soppressione dell'Azienda di Stato delle foreste demaniali, dal Ministero appellante con l'applicazione della regolamentazione vigente da individuarsi principalmente nel r.d. n. 1324 del 1935. L'omessa redazione dei piani in questione appariva in ogni caso irrilevante, attesa la posizione di occupanti *sine titulo* degli appellati, in assenza di rapporto contrattuale; con la comparsa di costituzione in sede di gravame gli appellati avevano lamentato anche una condotta contraddittoria, contraria a correttezza e buona fede, dell'Amministrazione che, prospettando la possibilità di rilascio di concessioni delle aree demaniali occupate, li aveva indotti a non abbandonarle. Detto atteggiamento sarebbe proseguito anche dopo la pronuncia di primo grado, con l'invio di una missiva in data 31 gennaio 2004 in cui la gestione ministeriale del parco dichiarava un «orientamento verso la definizione di un rapporto con gli agricoltori» per «garantire la continuità dell'utilizzazione dei terreni». Si trattava di contegno già evidenziato in primo grado a sostegno delle pretese, avendo gli appellati sempre lamentato la scarsa chiarezza della condotta dell'amministrazione che sin dalla prima comunicazione di estinzione dei rapporti di affittanza con il proprietario espropriato, aveva manifestato ai coloni la possibilità di costituzione di rapporti concessori. Appariva quindi prospettata, nei limiti dell'emendatio libelli consentita dagli artt. 184 e 345 c.p.c. nella formulazione applicabile al processo, una responsabilità *ex art. 1337 c.c.*; però l'Amministrazione non aveva mai avviato una procedura amministrativa per il rilascio di concessioni per la coltivazione delle aree demaniali del parco. Peraltro i danni lamentati dagli appellati concernevano esclusivamente la lesione di un preteso diritto di coltivare i terreni da loro occupati senza titolo, utilizzando le modalità di coltivazione da loro ritenute tecnicamente più idonee, prescindendo dalle esigenze di tutela dell'ambiente naturale perseguite dall'amministrazione proprietaria.

Non era mai stata prospettata l'esistenza di danni per costi di partecipazione a procedure per il rilascio delle concessioni demaniali o da mancato guadagno per lesione dell'interesse negativo tutelato dall'art. 1337 c.c.

Avverso questa sentenza la Cooperativa Agricola Fogliano a r.l. ed altre parti, rimaste in appello soccombenti hanno proposto ricorso per cassazione affidato a cinque motivi e notificato il 7-8 ottobre 2008 al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, anche quale gestione dei beni *ex A.S.F.D.*- Parco Nazionale del Circeo, che il 17 novembre 2008 ha resistito con controricorso.

DIRITTO

Preliminarmente devono essere disattese sia l'eccezione di sopravvenuta carenza di legittimazione passiva e sia l'istanza d'integrazione del contraddittorio nei confronti dell'Ente Parco Nazionale del Circeo, istituito con d.p.r. 4 aprile 2005 e sottoposto a vigilanza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, proposte dalla controricorrente Amministrazione, la quale se da un canto risulta essere stata parte del giudizio in quanto evocata in proprio nella (incontroversa) qualità di espropriante (pagg 6 e 7 dell'impugnata sentenza) ed in tesi pure quale diretta autrice di illeciti extracontrattuali, dall'altro non appare nemmeno essere stata privata delle funzioni in materia di Gestione *ex A.S.F.D.* in favore dell'istituito Ente Parco. A sostegno del ricorso si denuncia:

1. «Violazione e falsa applicazione della l. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 17, comma 2 in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 3.

Conclusivamente i ricorrenti formulano il seguente quesito di diritto, ai sensi dell'art. 366 *bis* c.p.c., applicabile *ratione temporis*: Dica l'Ecc.ma Corte se è corretta l'interpretazione resa dai giudici di appello della legge n. 865 del 1971, art. 17 secondo cui il diritto ad ottenere l'indennità aggiuntiva sorgerebbe solo al momento dell'effettivo abbandono necessitato dei fondi oggetto del provvedimento ablatorio e non, piuttosto, allorché sia accertata l'incompatibilità del fine pubblico con la permanenza sui terreni espropriati dei soggetti cui la disposizione in esame fa riferimento».

Il motivo è fondato.

La legge n. 865 del 1971, art. 17, comma 2 nella specie applicabile (anche) *ratione temporis* (d.p.r. n. 327 del 2001, art. 57), subordina il conseguimento dell'indennità aggiuntiva (da quantificare in base a specifici criteri legali non commisurati allo scioglimento anticipato del contratto agrario - in tema cfr. da ultimo Cass. n. 269 del 2014), alla ricorrenza di una condizione ulteriore rispetto all'adozione del decreto di esproprio ed alla conseguente estinzione giuridica dei rapporti contrattuali agrari dalla norma previsti, costituita dal fatto che il fittavolo, il mezzadro il colono o compartecipe sia costretto ad abbandonare il terreno da lui coltivato (in tema, cfr. anche Cass. n. 5390 del 1981; n. 9355 del 1992; n. 5537 del 1997; n. 8577 del 1998; n. 8200 del 2002). Dato il tenore letterale della disposizione, che, devolve all'interprete l'individuazione delle cause suscettibili di indurre il contemplato effetto abbandonico, deve ritenersi in via esegetica ed in coerenza con la *ratio legis* e col contenuto della tutela cui l'indennità aggiuntiva è preordinata, che la costrizione prevista dalla norma sia ravvisabile non solo nella sopravvenuta perdita materiale del terreno da parte del coltivatore (qualificato), per effetto di relativo rilascio spontaneo o coattivo o comunque di utilizzazione del suolo ablati da parte dell'espropriante, ma anche e più in generale nell'eventuale, seppure inusuale, situazione oggetti va, legittimamente e direttamente indotta dalla specifico scopo pubblicitario cui l'esproprio

è finalizzato, la quale in sé implichi la perdita dell'attitudine del suolo alla specifica utilizzazione agricola convenzionalmente consentita e costituente essenziale prerogativa del rapporto agrario. In tale evenienza, infatti, il protrarsi della permanenza del coltivatore sul fondo, pur senza dismissione del suolo e, quindi, mantenendone la relativa disponibilità, non può ulteriormente ed utilmente tradursi in lecito ed economicamente proficuo sfruttamento agricolo del terreno, con definitiva compromissione dell'attività di lavoro e di guadagno del coltivatore, il che ragionevolmente integra l'evento costrittivo contemplato dal citato art. 17. Nella specie appare essersi concretata tale situazione, essendo stato l'esproprio preordinato alla creazione di una riserva naturale protetta ossia il Parco Nazionale del Circeo ed essendo altresì emersa in giudizio l'incompatibilità con le finalità della procedura ablativa delle pregresse, ordinarie e non regimentate forme di utilizzo agro-silvo-pastorale già praticate dagli attori, detentori dei fondi in base a contratti agrari, e segnatamente l'inconciliabilità di esse con la conservazione dell'equilibrio biologico, naturalistico ed idrogeologico all'interno dell'istituto Parco Nazionale (tanto da comportare successivamente l'esercizio di poteri di polizia e sanzionatori nei confronti degli *ex* affittuari). Deve, dunque, affermarsi che ai sensi della l. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 17, comma 2, il requisito della costrizione all'abbandono del terreno, previsto ai fini del riconoscimento dell'indennità aggiuntiva, sussiste anche nel caso in cui ricorra un'oggettiva incompatibilità tra le forme di legale utilizzo agro-silvo-pastorale, già praticate dall'affittuario del terreno espropriato, e le finalità pubbliche proprie della procedura espropriativa, quali integrate dalla destinazione a riserva naturale del suolo ablatato, che in sé ed a prescindere dalla materiale trasformazione e/o dismissione del bene, comportino la perdita della relativa attitudine allo sfruttamento agricolo consentito dal disciolto rapporto agrario.

2. «Insufficiente motivazione circa un fatto controverso e decisivo per il giudizio, ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5, consistente nel non avere rilevato l'illegittimità della condotta della P.A. e rigettato la domanda avente ad oggetto il risarcimento dei conseguenti danni».

I ricorrenti chiedono che si dica se la decisione resa dalla Corte di Appello di Roma sia affetta da vizio motivazionale ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5, per avere motivato in maniera insufficiente in relazione alla legittimità dell'azione amministrativa posta in essere nei confronti dei coloni (fatto controverso), non avendo considerato e valutato tutte le omissioni e le vessazioni lamentate dagli stessi e rilevate dalla sentenza di primo grado, per decidere della questione portata alla sua attenzione.

3. «Insufficiente motivazione circa un fatto controverso decisivo per il giudizio ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, consistente nell'aver fondato la legittimità dell'azione amministrativa sulle valutazioni e conclusioni cui pervengono i c.t.u. nell'elaborato peritale compiuto in primo grado inidonee a qualificare l'azione amministrativa legittima».

I ricorrenti chiedono che si dica se la sentenza resa dai giudici d'appello sia affetta da vizio di insufficienza della motivazione ai sensi dell'art. 360 c.p.c., n. 5 in relazione alla legittimità della condotta dell'amministrazione (fatto controverso) in quanto tali giudici per motivare la propria conclusione dichiarano di condividere integralmente, e dunque fanno proprie, le risultanze della consulenza tecnica e le motivazioni che ne sono alla base: (a) senza specificare quale delle diverse conclusioni cui pervengono i c.t.u. effettivamente condividono; e (b) senza prendere compiutamente in considerazione le motivazioni rese dai c.t.u., motivazioni da sole inidonee a giustificare la legittimità del comportamento dell'amministrazione.

4. «Violazione e falsa applicazione dell'art. 97 Cost. e dell'art. 2043 c.c. in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3».

Formula il seguente quesito di diritto: Dica la Corte se la decisione impugnata violi tanto l'art. 97 Cost. quanto l'art. 2043 c.c., per non aver valutato il comportamento globalmente tenuto dall'amministrazione convenuta, così come unitariamente censurato da parte attrice, quale fatto o atto contrario ai principi di buon andamento, imparzialità e correttezza (art. 97 Cost.) e, perciò, idoneo a configurare il danno ingiusto di cui all'art. 2043 c.c.».

5. «Vizio di motivazione in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5».

I ricorrenti chiedono che si dica se la sentenza resa dai giudici d'appello sia affetta da vizio di insufficienza della motivazione ai sensi dell'art. 360 c.p.c., n. 5 in relazione all'asserita legittimità della condotta dell'amministrazione (fatto controverso) nella parte in cui tali giudici, per motivare tale conclusione, dichiarano che il ministero appellante ha giustamente applicato la regolamentazione vigente, individuata principalmente nel r.d. n. 1324 del 1935, non potendo adottare il piano e il regolamento previsti dalla legge n. 394 del 1991 a causa della mancata istituzione dell'ente parco.

Il secondo, il terzo, il quarto ed il quinto motivo del ricorso non hanno pregio. Premesso che i giudici d'appello nel qualificare la domanda di risarcimento danni svolta dai ricorrenti, le hanno attribuito duplice e distinto fondamento normativo ed ancora che non sono stati specificamente impugnati né il diniego di ristoro da responsabilità precontrattuale né il diniego di indennizzo *ex* art. 1638 c.c., i motivi in esame risultano compendati in irrituali quesiti di diritto e di fatto, del tutto generici ed esplorativi, non aderenti alle diverse qualificazioni ed alle puntuali ed articolate ragioni esposte a fondamento delle sfavorevoli ed avversate conclusioni, oltre che muti in ordine alle specificità del caso, pure implicanti non qualificati interessi legittimi di coloro che erano stati privati del titolo giuridico legittimante la persistente occupazione dei terreni espropriati.

Conclusivamente il primo motivo del ricorso va accolto mentre si devono respingere gli altri quattro motivi; la sentenza impugnata va, quindi, cassata in parte qua con rinvio alla Corte di appello di Roma, in diversa composizione, cui si demanda anche la pronuncia sulle spese del giudizio di cassazione.

(*Omissis*)

Indennità aggiuntiva e abbandono del fondo da parte del coltivatore nell'espropriazione per pubblica utilità. Principio di separazione

1. L'arresto della Cassazione sembra netto, suggestivo e, in ordine ai suoi effetti pratici, sicuramente ampliativo della posizione giuridica dell'espropriato coltivatore (ma non senza contrasto all'interno dell'organo giudiziario se è vero che risulta difforme la posizione del P.M.).

Questa è l'impressione che il Supremo Consesso trasmette quando precisa (per la prima volta, a quanto risulta) che il diritto del coltivatore espropriato (ma già potremmo aggiungere, in linea di principio: sia esso coltivatore proprietario o meno – come nel caso – dell'area espropriata) ad ottenere l'indennità aggiuntiva ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 865/71 (oggi art. 42 del d.p.r. n. 327/2001 e s.m.i. Testo Unico sugli espropri per pubblica utilità) non sorge solo allorché questi abbandoni di fatto l'area coltivata, ma più in generale, per «*la perdita dell'attitudine*» del suolo (così in sentenza) alla precedente coltivazione.

A tale conclusione si può pervenire – stando alle parole del giudice – muovendo dal tenore letterale della norma che, secondo la prospettazione fornita, sembra devolvere all'interprete l'individuazione delle cause che possano indurre il «contemplato effetto abbandonico» (così in sentenza).

In altri termini, è proprio lo scopo pubblicistico dell'esproprio che viene ritenuto già *ex se* incompatibile con l'attività di coltivo praticata sull'area, non sembrando più necessario (secondo un indirizzo consolidato) che il coltivatore abbandoni materialmente il fondo per avere diritto a percepire l'indennità che gli spetta ai sensi di legge¹. Per inciso, si può preliminarmente ritenere che ciò dovrebbe valere anche nei casi (di scuola) in cui le finalità per cui si procede ad un esproprio dovessero coincidere con le precedenti attività di coltivo praticate sulle aree dal privato (invero, è persino difficile immaginare che la P.A. decida ad esempio di espropriare un fondo per praticarvi la medesima attività agro-silvo-pastorale del privato espropriato).

Ma la norma, ad una piana e serena lettura, non dice quello che il giudice ritiene, al punto che lo stesso decidente sembra poi costretto a porre a base della propria decisione altro criterio interpretativo (e non letterale). Infatti, dalla lettera della legge, si passa alla «via esegetica della *ratio legis*», in considerazione del contenuto della tutela cui è preordinata l'indennità aggiuntiva.

Qualcosa non torna.

Intanto, sarebbe legittimo (se deve esser vero quanto affermato in sentenza) esigere che sia reso a chiare note quale sia il momento nel quale si manifesta, in una materia caratterizzata da tante fasi e tanti *sub-procedimenti*, «lo scopo pubblicistico», da cui deriva la «perdita dell'attitudine coltivatrice» del fondo. Si potrebbe pensare che esso coincida con la dichiarazione di pubblica utilità – momento fondante dell'espropriazione in senso stretto, come è lecito inferire dalla tradizione² – posto che non si dovrebbe più attendere, come finora è avvenuto, l'occupazione d'urgenza (a seguito della quale, per forza di cose, l'abbandono del fondo è necessitato).

Anzi, giungendo ad estreme (ma sempre logiche) conseguenze derivanti da una più compiuta ricostruzione del sistema espropriativo, si potrebbe ancorare al momento dell'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio l'emersione dello «scopo pubblicistico oggettivamente incompatibile» (come vuole il giudice) con l'utilizzazione agro-silvo-pastorale praticata dal coltivatore. In tale momento, cioè, si determinerebbe la «perdita dell'attitudine» alla coltivazione del fondo e l'insorgenza del diritto all'indennità aggiuntiva. Forse è troppo (anche se si può segnalare che taluni ordinamenti – es. quello

¹ Indirizzo uniforme e pacifico sino a qualche tempo prima dell'odierna sentenza: cfr. Cass. Sez. I Civ. 24 febbraio 2015, n. 3706, in *Rep. Foro it.*, 2015, v. *Espropriazione per pubblica utilità*, n. 26.

² Valga ancora al riguardo la compiuta disamina di Cons. Stato, Ad. plen. 15 settembre 1999, n. 14, in *Rass. Avv. Stato*, 2000, I, 441 e poi anche Cons. Stato, Sez. IV 26 giugno 2012, n. 3732, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2012, 663.

francese – prevedono già all'atto dell'apposizione del vincolo una forma di ristoro per i soggetti interessati).

Ma nell'un caso (la dichiarazione di pubblica utilità) o nell'altro (il vincolo preordinato all'esproprio) non potrebbe che essere questa la conclusione da trarre dall'argomentare della Cassazione, se si accede alla tesi per cui l'abbandono *materiale* del fondo da parte del soggetto che lo coltiva non è più (l'unico) elemento imprescindibile – o se si vuole l'«evento costrittivo» (per usare le parole della pronuncia) – ai fini del riconoscimento dell'indennità prevista nei casi del genere. La sentenza è troppo vaga per non dare adito a incertezze applicative. Ma potrebbe non essere questo il solo punto che si presta a possibili obiezioni.

2. Il fatto è che nel caso esaminato in sentenza – che, per vero, non è poi tanto isolato – il coltivatore, anche dopo l'esproprio, ha continuato a sfruttare l'area servendosi di una amministrazione oggettivamente «tollerante», e per l'effetto ha conseguito un arricchimento sostanziale che, in ogni caso, verrebbe a sommarsi all'indennità di legge.

Ritenere – come fa il giudice – che l'abbandono materiale del fondo non costituisca elemento indispensabile per il riconoscimento dell'indennità *ex* 17, legge n. 865/71 oppure *ex* art. 42 cit. imporrebbe all'operatore – in assenza di precise e nette posizioni difformi – di rinvenire un supporto giustificatore della corresponsione al privato della citata indennità aggiuntiva in situazioni simili.

Ciò appare necessario soprattutto in ragione di quanto nell'ordinamento si è costruito, come espressamente riconosce il giudice, in relazione alla tutela accordata e alla natura dell'indennità spettante al coltivatore, la quale, diversamente da quella appannaggio del solo proprietario per la perdita patrimoniale dell'area, va a ristorare – e per tale motivo è denominata «aggiuntiva» – la perdita «reddituale» che il soggetto coltivatore (eventualmente anche proprietario dell'area) subisce a causa dell'interruzione forzosa del proprio lavoro e della propria attività legata all'area³.

Tale perdita, nei casi come quelli di cui all'esame della Suprema Corte, potrebbe non sussistere.

E, se per le ragioni narrate in sentenza, o per le altre che l'esperienza può suggerire, il coltivatore continui comunque a sfruttare i terreni anche dopo l'acquisizione, quantomeno formale, da parte della P.A. e fino ad un tempo che potrebbe essere indeterminato (persino successivo alla decretazione espropriativa), un nocimento al suo reddito non è detto che di fatto si determini oppure, se sussiste, lo stesso svantaggio potrebbe essere limitato in considerazione del protrarsi dell'attività e perciò del conseguimento di un vantaggio che viene dallo stesso soggetto introitato.

Appare dunque palese come la circostanza rilevata dal giudice sia ben ulteriore e rende del tutto recessiva l'ipotesi in cui il coltivatore sia invece costretto ad abbandonare materialmente i terreni all'atto dell'apprensione materiale dell'area da parte della P.A. oppure quando comunque gli venga impedito qualsiasi utilizzo della stessa.

Resta perciò una sensazione di approssimazione che si ricava dalla sentenza in commento, concentrata sull'affermazione di un astratto principio che non viene chiarito nelle sue notevoli conseguenze economiche e implicazioni pratiche, in ragione quindi di una norma che, così come viene letta, lascerebbe eccessivi spazi interpretativi oltre il dato letterale costituito, come riconosce la Cassazione, dall'«effetto abbandonico».

Se quella di cui al principio giurisprudenziale in questione è la lettura che deve essere data alla norma di cui trattasi (è indifferente che ci si riferisca all'art. 17, legge n. 865/71 oppure all'analogo art. 42 nuovo T.U. espropri), allora è legittimo pretendere che non ci si possa arrestare alla vicenda esaminata.

Piero Tamburini

³ Cfr. Cass. Sez. I Civ. 24 aprile 2014, n. 9269 in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2014, 903 con nota di A. CIMELLARO.