Chiarimenti (definitivi?) della Cassazione sull'indennità aggiuntiva

Cass. Sez. I Civ. 3 giugno 2016, n. 11464 - Salvago, pres.; Campanile, est.; Cardino, P.M. (parz. diff.) - Cossi ed a. (avv. Cossi ed a.) c. Comune di Urbino (avv. Galvani). ***(Cassa con rinvio App. Ancona 22 maggio 2009)***

In tema di determinazione dell'indennità di espropriazione, all'affittuario coltivatore diretto del fondo espropriato spetta un'indennità aggiuntiva, ex *art. 17 della legge n. 865 del 1971, autonoma rispetto all'indennità di espropriazione, che trova fondamento nella diretta attività di prestazione d'opera sul terreno espropriato e nella situazione privilegiata che gli artt. 35 e ss. Cost. assicurano alla posizione del lavoratore. Proprio in ragione della natura aggiuntiva di tale indennità, ribadita dall'art. 37, comma 9, del d.p.r. n. 327 del 2001, la stessa non va detratta da quella di espropriazione, non potendo escludersi, anche in base alla giurisprudenza della CEDU, che, in presenza della necessità di tener conto della particolare posizione del coltivatore espropriato, l'espropriante possa andare incontro ad esborsi - preventivamente valutabili - complessivamente superiori al valore di mercato del bene ablato, senza che ciò costituisca violazione del limite previsto dall'art. 42 Cost.*

(Omissis)

FATTO

1 - Con la sentenza indicata in epigrafe la Corte di appello di Ancona ha determinato le indennità di espropriazione spettanti ai signori C.A., F. e G. in Euro 98.024; nonché in Euro 246.974 per i terreni appartenenti a C.A., D., F. e G. ed espropriati dal Comune di Urbino. Ha altresì determinato in Euro 11.004,00 l'indennità spettante ai sensi della legge n. 865 del 1971, art. 17 agli affittuari coltivatori diretti L.M. ed E., precisando che tale importo andava sottratto dalle somme riconosciute a titolo di indennità di espropriazione in favore dei proprietari dei terreni concessi in affitto.
1.1 - Per quanto in questa sede maggiormente rileva, la Corte distrettuale, ribadita la necessità di commisurare l'indennità al valore di mercato dei terreni, e rilevata l'inapplicabilità, *ratione temporis*, delle disposizioni che prevedevano tanto l'incremento del 10 per cento quanto la decurtazione del 25 per cento, ha affermato la natura edificabile delle aree, in quanto ubicate in zona destinata ad insediamenti produttivi. Ha quindi aderito alle conclusioni cui era pervenuto, applicando il c.d. metodo sintetico comparativo, il consulente tecnico d'ufficio, così determinando i valori sopra indicati.
1.2 - Sono stati rigettati i rilievi del Comune fondati sul d.lgs. n. 504 del 1992, art. 16 nonché quelli dei proprietari relativi sia alla perdita di valore delle parti non espropriate, escluse sulla base delle risultanze peritali, sia alla valutazione di determinate costruzioni, o perché non comprese nelle zone espropriate, o in quanto abusive.
1.3 - È stata inoltre rigettata la domanda avanzata dagli attori ai sensi dell'art. 1224 c.c., in quanto non ritenuta adeguatamente provata.
1.4 - Per la cassazione di tale decisione propongono ricorso i signori C. con sette motivi, nonché L.M., contitolare dell'azienda agricola affittuaria dei terreni, con due motivi, cui resiste il Comune di Urbino, che propone ricorso incidentale con unico motivo, illustrato da memoria, a sua volta resistito da controricorso con ricorso incidentale, cui l'ente territoriale ulteriormente replica.

DIRITTO

2 - Preliminarmente va dichiarata l'inammissibilità del ricorso incidentale proposto dai proprietari dei terreni ablati, già ricorrenti in via principale, con il controricorso con il quale hanno resistito al ricorso avanzato in via incidentale dal Comune di Urbino. Deve infatti trovare applicazione il principio secondo cui la proposizione del ricorso principale per cassazione determina la consumazione del diritto di impugnazione, con la conseguenza che il ricorrente, ricevuta la notificazione del ricorso proposto da un'altra parte, non può introdurre nuovi e diversi motivi di censura con i motivi aggiunti, né ripetere le stesse censure già avanzate con il proprio originario ricorso mediante un successivo ricorso incidentale, che, se proposto, va dichiarato inammissibile, pur restando esaminabile come controricorso nei limiti in cui sia rivolto a contrastare l'impugnazione avversaria (Cass. Sez. Un. 22 febbraio 2012, n. 2568).
3 - Con il primo motivo del ricorso principale, deducendo, ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5, omessa motivazione in ordine a un punto decisivo della controversia, i proprietari dei terreni espropriati sostengono che la Corte distrettuale avrebbe erroneamente valutato come un'unica espropriazione due distinte ablazioni per altro parziali, di fondi distinti, senza per altro considerare, anche tramite rinnovazione della consulenza tecnica d'ufficio, il loro deprezzamento.
3.1 - Con il secondo mezzo la questione relativa all'espropriazione parziale viene dedotta, con formulazione di idoneo quesito di diritto, sotto il profilo della violazione della legge n. 2359 del 1865, artt. 39 e 40.
3.2 - Con la terza censura si denuncia vizio di omessa motivazione in relazione al minor valore degli immobili residui, per aver la sentenza impugnata recepito, senza alcuna valida spiegazione, il parere del consulente tecnico d'ufficio circa l'insussistenza di detti danni.

Copyright © - www.rivistadga.it

3.3 - Con il quarto mezzo si denuncia omessa motivazione in merito all'esclusione del ristoro degli impianti relativi alla coltivazione di funghi e tartufi.
3.4 - Con il quinto motivo si sostiene, con indicazione di valido quesito di diritto, che la Corte di appello, ritenendo che l'indennità aggiuntiva spettante al coltivatore diretto doveva dedursi da quella complessivamente spettante per l'ablazione della proprietà dei terreni, avrebbe violato la norma contenuta della legge n. 865 del 1971, art. 17.
3.5 - Con il sesto mezzo si denuncia la violazione di una non meglio specificata «norma di diritto», per essersi considerata l'indennità di esproprio debito di valuta e non di valore.
3.6 - La settima censura attiene alla violazione dell'art. 1224 c.c.: con formulazione di idoneo quesito di diritto ci si duole dell'esclusione del maggior danno derivante dal ritardo, senza considerare il ricorso a criteri di natura presuntiva.
4 - Nell'interesse dell'impresa agricola L. con un primo motivo si deduce vizio di omessa motivazione in ordine alla determinazione dell'indennità aggiuntiva.
4.1 - Con il secondo mezzo gli affittuari deducono vizio di motivazione in relazione all'esclusione del ristoro del pregiudizio correlato alla perdita del raccolto.
5 - Il primo, il terzo e il quarto motivo del ricorso principale, così come le censure proposte dall'impresa L., sono inammissibili.
5.1 - Deve invero rilevarsi come nel presente giudizio di legittimità, avente ad oggetto un provvedimento emesso nel mese di maggio dell'anno 2009, debbano applicarsi le disposizioni del d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 40 (in vigore dal 2 marzo 2006 sino al 4 luglio 2009), e in particolare l'art. 6, che ha introdotto l'art. 366 *bis* c.p.c.
Alla stregua di tali disposizioni la cui peculiarità rispetto alla già esistente prescrizione della indicazione nei motivi di ricorso della violazione denunciata consiste nella imposizione di una sintesi originale ed autosufficiente della violazione stessa, funzionalizzata alla formazione immediata e diretta del principio di diritto al fine del miglior esercizio della funzione nomofilattica l'illustrazione dei motivi di ricorso, nei casi di cui all'art. 360 c.p.c., comma 1, nn. 1, 2, 3 e 4, deve concludersi, a pena di inammissibilità, con la formulazione di un quesito di diritto che, riassunti gli elementi di fatto sottoposti al giudice di merito e indicata sinteticamente la regola di diritto applicata da quel giudice, enunci la diversa regola di diritto che ad avviso del ricorrente si sarebbe dovuta applicare nel caso di specie, in termini tali che per cui dalla risposta che ad esso si dia discenda in modo univoco l'accoglimento o il rigetto del gravame.
5.2 - Analogamente, nei casi di cui all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5 l'illustrazione del motivo deve contenere (cfr., *ex multis*: Cass. Sez. Un. n. 20603/2007; Sez. III n. 16002/2007; n. 8897/2008) un momento di sintesi omologo del quesito di diritto - che ne circoscriva puntualmente i limiti, in maniera da non ingenerare incertezze in sede di formulazione del ricorso e di valutazione della sua ammissibilità.
5.3 - I motivi sopra indicati non sono conformi a dette disposizioni, atteso che manca del tutto, a corredo degli stessi, tanto il quesito di diritto, quanto l'indicazione del fatto controverso attraverso quel momento di sintesi omologo del quesito di diritto, nel senso sopra evidenziato.
5.4 - Al rilievo di inammissibilità non è ostativa la circostanza che il ricorso venne presentato in epoca successiva all'abrogazione dell'art. 366 *bis* c.p.c.
Infatti i criteri elaborati per la valutazione della rilevanza dei quesiti vanno applicati anche dopo la formale abrogazione della disposizione testé richiamata, attesa l'univoca volontà del legislatore di assicurare ultra-attività alla norma stessa (per tutte, v. espressamente Cass. 27 gennaio 2012, n. 1194; Cass. 24 luglio 2012, n. 12887; Cass. 8 febbraio 2013, n. 3079).
6 - Il secondo e il sesto motivo del ricorso principale sono infondati.
6.1 - Quanto alla censura concernente il dedotto deprezzamento delle aree non espropriate, la Corte di appello ha richiamato le conclusioni cui è prevenuto il consulente tecnico d'ufficio, il quale, anche in sede di audizione per chiarimenti, aveva escluso la ricorrenza di alcun pregiudizio, per altro dedotto dagli attori in relazione alle possibilità di sfruttamento agricolo pur in presenza di terreni edificabili, precisando che la consistenza della proprietà residua era di tale ampiezza da consentire «un più che razionale sfruttamento agricolo». A fronte di tale motivazione, che investe anche il fabbricato colonico, in relazione al quale, anzi, si è affermata, in virtù di una eventuale conversione ad usi funzionali alla nuova destinazione dell'area, una possibilità di incremento del valore, il ricorso non contiene alcun riferimento al un positivo accertamento dell'esistenza di un intimo collegamento fra le parti residue dei fondi con quelle espropriate mediante un vincolo strumentale ed obiettivo (tale, cioè, da conferire all'intero immobile unità economica e funzionale), in modo tale da far ritenere che il distacco di una parte di esso abbia influito oggettivamente in modo negativo sulla parte residua e da far riconoscere ai proprietari il diritto ad un'unica indennità, da calcolarsi o sulla base della differenza tra il giusto prezzo dell'immobile prima dell'occupazione ed il giusto prezzo (potenziale) della parte residua dopo l'occupazione dell'espropriante, ovvero attraverso la somma del valore venale della parte espropriata e del minor valore della parte (cfr. Cass. 11 febbraio 2008, n. 3175). Invero con il motivo in esame sembra volersi affermare il principio, così come, del resto, indicato nel quesito di diritto, totale, chiamati, che ogni espropriazione parziale, in quanto a prescindere dai presupposti testé ricomporti l'applicazione dei criteri indennitari sanciti dalla legge n. 2359 del 1865, art. 40.
6.2 - La doglianza espressa con il sesto mezzo si pone in contrasto con il consolidato orientamento di questa Corte, che si intende in questa sede ribadire, secondo cui l'obbligazione di corrispondere l'indennità di espropriazione costituisce debito di valuta e non di valore (Cass. 28 novembre 2014, n. 25302, Cass. 9 ottobre 2013, n. 22923; Cass. 12 giugno 2013, n. 14763; Cass. 9 marzo 2012, n. 3738).

Copyright © - www.rivistadga.it

7 - La censura inerente all'indennità aggiuntiva, posta a carico dei proprietari espropriati, appare fondata, dovendosi ritenere che l'orientamento recepito nella decisione impugnata, secondo il quale l'importo a tal fine determinato andrebbe detratto dall'indennità spettante ai proprietari, debba essere rimeditato.
7.1 - Deve in linea generale porsi in evidenza come il quadro complessivo inerente alla determinazione dell'indennità di esproprio, sia per quanto concerne la disciplina positiva, sia con riferimento agli orientamenti giurisprudenziali, sia notevolmente mutato rispetto a quello esistente all'epoca in cui venne emessa la nota decisione del Giudice delle leggi (Corte cost. 9 novembre 1988, n. 1022), nella quale si afferma, per quanto qui interessa, che non sarebbe «ipotizzabile una maggiorazione che conduca l'indennizzo al di là del valore venale, nel caso di cessione volontaria, non soltanto perché lo impedisce l'art. 42 Cost., comma 3, ma anche perché viene a mancare un interesse del proprietario, costituzionalmente rilevante. Il proprietario non può, infatti, pretendere dall'espropriante (...) un prezzo maggiore del valore di scambio del bene in una vendita tra privati» (cfr., sia pure in un'ipotesi relativa alla legislazione della Provincia di Bolzano, Corte cost. 12 maggio 1988, n. 530).
7.2 - Non può tuttavia omettersi di rilevare che lo stesso Giudice delle leggi, in un precedente arresto (Corte cost. 24 febbraio 1988, n. 262), aveva dichiarato manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale della legge n. 865 del 1971, art. 17, comma 2, sollevata in relazione agli artt. 3 e 42 Cost., affermando che all'espropriante spettava la valutazione «degli aspetti economici e finanziari» del ricorso alla procedura espropriativa mentre, d'altra parte, doveva riconoscersi che era «meritevole di tutela la condizione di chi abbia impiegato il proprio lavoro nella coltivazione di un fondo e sia costretto ad abbandonarlo a seguito dell'espropriazione».
7.2 - Sulla base del riferimento contenuto nella citata decisione n. 1022 del 1988 della Corte costituzionale si formò un orientamento giurisprudenziale secondo il quale l'indennità aggiuntiva avrebbe dovuto essere detratta da quella spettante al proprietario allorché quest'ultima dovesse essere determinata in base al valore venale del bene espropriato [da ultimo, Cass. 30 giugno 2014, n. 14782; Cass. 12 ottobre 2007, n. 21434, in cui si afferma trattarsi di «un'aggiunta premiale in considerazione del valore costituzionale del lavoro, che semmai trova un limite a favore dell'espropriante, costituito dal valore venale del bene (Corte cost. 9 novembre 1988, n. 1022)»; Cass. 11 marzo 2006, n. 5381; Cass. 29 luglio 2005, n. 15936].
7.3 - Deve quindi osservarsi che, collocandosi tale impostazione in un'ottica che, in un certo senso, privilegia la posizione dell'espropriante (nel senso che il valore del bene ablato costituirebbe un limite garantito dall'art. 42 Cost.), la somma effettivamente corrisposta a titolo di indennità di espropriazione, ove decurtata dell'importo spettante agli affittuari a titolo di indennità aggiuntiva, verrebbe ad essere inferiore a quel valore venale cui deve l'indennità di espropriazione deve tendenzialmente corrispondere nell'attuale quadro normativo, delineatosi in conformità ai princìpi e alla giurisprudenza CEDU, soprattutto a seguito dell'abrogazione della legge n. 359 del 1992, art. 5 *bis*, per effetto delle note decisioni della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007.
7.4 - In tale contesto, poi, deve richiamarsi la decisione in data 11 aprile 1992 *Lellement* c. *Francia* della Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo cui è ammissibile un indennizzo superiore al valore venale del bene, in presenza della necessità di tener conto della particolare posizione del coltivatore espropriato. Non può quindi escludersi che l'espropriante, in determinate ipotesi, possa andare incontro ad esborsi - preventivamente valutabili - che complessivamente superino il valore di mercato del bene ablato, soprattutto ove si consideri che in tali casi la procedura espropriativa incide su diritti del tutto autonomi rispetto al diritto di proprietà. Ne consegue che l'eventuale corresponsione di un indennizzo complessivamente superiore al valore del bene, non può ritenersi corrisposto in violazione del limite individuato, sulla base del citato orientamento, nell'art. 42 Cost., allorquando detto limite sia superato non dall'indennità di espropriazione, bensì al fine di corrispondere un'indennità, non a caso definita «aggiuntiva», destinata a ristorare un pregiudizio ulteriore, ritenuto dallo stesso legislatore meritevole di tutela, che - potendo per altro riguardare, come nella specie, anche soggetti diversi dal proprietario - è comunque da annoverare fra le conseguenze del procedimento ablativo.
7.5 - Per i fini che qui interessano assume decisivo rilievo l'autonomia che l'indennità aggiuntiva ha avuto sin dall'inizio, nel senso che, indipendentemente dal diritto di proprietà e dagli altri diritti reali sul fondo espropriato, per i quali appare appropriato il riferimento al principio dell'unicità dell'indennità di esproprio, essa, al contrario, trova fondamento nella diretta attività di prestazione d'opera sul terreno espropriato e nella situazione privilegiata che l'art. 35 Cost. e ss. assicurano alla posizione del lavoratore, garantendo fra l'altro che la sua retribuzione sia in ogni caso sufficiente ad assicurare a lui e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa (Corte cost. 2 luglio 1972, n. 155).
Di tale autonomia, del resto, è rinvenibile una diffusa eco nella giurisprudenza di questa Corte, a partire dal riferimento al suo carattere premiale nella citata Cass. n. 21434 del 2007 fino alla recente decisione (Cass. 24 aprile 2014, n. 9269), nella quale si è precisato che, essendo la norma contenuta nella legge n. 865 del 1971, art. 17 diretta a tutelare la dignità del lavoro, la sua portata non può considerarsi intaccata dalla pronuncia della Corte costituzionale n. 181 del 2011.
La stessa evoluzione del quadro normativo depone nel senso sopra indicato, come del resto posto in evidenza da autorevole dottrina, per altro in posizione critica rispetto alla tesi della detraibilità dell'indennità aggiuntiva da quella di espropriazione: nel modificare con la legge n. 244 del 2007, l'art. 37 del d.p.r. n. 327 del 2001, nel senso di prevedere la determinazione dell'indennità di espropriazione in misura pari al valore venale del bene, il legislatore ha lasciato inalterato il comma 9, il cui tenore letterale («spetta anche un'indennità pari al valore agricolo medio»), non consente dubbi sulla natura «aggiuntiva» dell'indennità in esame (la cui entità nella specie non è oggetto di alcun rilievo), da porsi a carico dell'espropriante.

Copyright © - www.rivistadga.it

8 - Il settimo motivo, con cui i ricorrenti lamentano che la Corte d'appello abbia negato la spettanza del maggior danno di cui all'art. 1224 c.c., comma 2, è parzialmente fondato.
8.1 - La Corte territoriale ha rigettato la proposta domanda di risarcimento di detto maggior danno, affermando che la «natura del debito esclude, in difetto di prova del maggior danno *ex* art. 1224 c.c., la rivalutazione monetaria».
8.2 - Così opinando, la sentenza si pone in contrasto col principio posto dalle Sezioni Unite di questa Corte con la sentenza n. 19499 del 2008, secondo cui in caso di inadempimento di una obbligazione di valuta, come quella in esame, il maggior danno di cui all'art. 1224 c.c., comma 2, spetta a qualunque creditore ne chieda il risarcimento, senza necessità di inquadrarlo in una apposita categoria, ed è determinato in via presuntiva nel parametro - che i ricorrenti hanno appunto invocato - relativo all'eventuale differenza, durante la mora, tra il tasso di rendimento medio annuo netto dei titoli di Stato di durata non superiore a dodici mesi e il saggio degli interessi legali.
8.3 - Va tuttavia rilevato che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, il riconoscimento di tale maggior danno presuppone la mora dell'espropriante e, quindi, un suo comportamento colpevole ai sensi degli artt. 1218 e 1176 c.c. Detta *mora debendi* si configura solo a partire dalla data dell'inizio del giudizio di opposizione alla stima o di determinazione dell'indennità (o, come nella specie, del conguaglio), poiché prima di ciascuno di detti procedimenti l'ente espropriante non ha alcuna facoltà di interferire nelle determinazioni amministrative, siano esse accettate dall'espropriato ovvero impugnate, in quanto completamente estranee alla sua sfera giuridico-economica e attribuite per legge a organi terzi. Soltanto quando ciascuno di questi procedimenti giudiziari a carattere contenzioso inizia il suo corso, l'amministrazione espropriante può comportarsi come qualunque parte convenuta in un processo e, quindi, a seconda dei casi, prestare adesione alla domanda negli esatti termini in cui è stata posta dall'attore o offrire un accordo transattivo. Per cui, in mancanza di iniziative di questo genere atte a risolvere il contrasto e dunque ad addivenire sollecitamente al pagamento al privato di quanto a esso dovuto come equo indennizzo, può configurarsi una responsabilità colpevole, per ritardo nell'adempimento, dell'ente pubblico espropriante, che può quindi essere condannato al risarcimento del maggior danno ove come nella specie, sia riconosciuto un valore maggiore rispetto a quello determinato in sede amministrativa (Cass. Sez. Un. n. 4669 del 1991; Cass. n. 2764 del 1994; Cass. n. 3415 del 1996; Cass. n. 258 del 2004; Cass. n. 4885 del 2006; Cass. n. 10929 del 2008, Cass. n. 3794 del 2015).
9 - Con il ricorso incidentale il Comune di Urbino denuncia, con formulazione di idoneo quesito di diritto, violazione della legge n. 244 del 2007, art. 2, commi 89 e 90, nonché vizio motivazionale (del quale va rilevata l'inammissibilità tanto per mancata formulazione del c.d. momento di sintesi, quanto per la natura squisitamente giuridica della questione), per aver la Corte distrettuale omesso di applicare la decurtazione del 25 per cento in relazione alla finalità dell'esproprio di attuare un intervento di riforma economico sociale.
9.1 - La censura è infondata. Secondo il costante orientamento di questa Corte, a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale del criterio di indennizzo di cui al d.l. 11 luglio 1992, n. 333, art. 5 *bis*, convertito, con modifiche, nella l. 8 agosto 1992, n. 359 ed al d.p.r. 8 giugno 2001, n. 327, art. 37, commi 1 e 2, da parte della sentenza n. 348 del 2007 della Corte costituzionale, lo *jus superveniens* costituito dalla l. 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, comma 89, lett. *a)* si applica retroattivamente per i soli procedimenti espropriativi in corso, e non anche per i giudizi in corso (Cass. Sez. Un. 28 febbraio 2008, n. 5265).
Il giudizio di opposizione alla stima, al quale non si applica la disciplina sopra richiamata, venne intrapreso nel marzo del 1998, ed era quindi già pendente allorché venne emanata la novella del 2007.
9.2 - A prescindere da tale rilievo di diritto intertemporale, va in ogni caso ribadito che, affinché sussista il presupposto dell'intervento di riforma economico-sociale, che giustifica la riduzione del 25 per cento del valore venale del bene ai fini della determinazione dell'indennità, esso deve riguardare l'intera collettività o parti di essa geograficamente o socialmente predeterminate ed essere, quindi, attuato in forza di una previsione normativa che in tal senso lo definisca (Cass. 23 febbraio 2012, n. 2774, in tema di edilizia convenzionata; Cass. 28 gennaio 2011, n. 2100, relativa a terreno inserito in zona P.I.P.).
10 - La decisione impugnata va cassata in relazione ai motivi accolti, con rinvio alla Corte di appello di Ancona che, in diversa composizione, applicherà i principi sopra enunciati, provvedendo altresì in merito al regolamento delle spese processuali relative al presente giudizio di legittimità.

(Omissis)

Copyright © - www.rivistadga.it

Chiarimenti (definitivi?) della Cassazione sull'indennità aggiuntiva

Non può certamente dubitarsi dell'effetto a lunga scadenza che talune posizioni del c.d. «diritto vivente» giurisprudenziale finiscono per assumere, con soddisfazione (per taluni versi, solo intellettuale) degli operatori e degli interpreti della questione coinvolta.
È questo il caso della sentenza in commento che opera – ci si augura in via definitiva – una «*rimeditazione*», per dirla con le parole della Suprema Corte, dell'orientamento della Cassazione circa la natura dell'indennità aggiuntiva[1] spettante al coltivatore diretto e le modalità di corresponsione della stessa, chiarendo un problema annoso e dalle frastagliate implicazioni, anche ideologiche, nonché variamente risolto nel tempo, specie a far data dalla pronuncia della Corte costituzionale n. 1022/88[2].
Conviene, pertanto, ripercorrere i termini del problema procedendo ad una sintetica ricostruzione delle diverse posizioni dottrinali e giurisprudenziali assunte sul tema.
Più volte in dottrina, accanto alla tesi dominante secondo la quale l'indennità aggiuntiva non avrebbe altra funzione se non quella compensativa di quei beni che compongono l'azienda agricola (diversi dal terreno) e che irrimediabilmente vengono perduti con l'esproprio del bene (si pensi all'avviamento), si era affacciata la tesi secondo cui l'indennità aggiuntiva avrebbe una funzione di valorizzazione del fattore lavoro[3].
In tale ottica, l'indennità aggiuntiva non costituirebbe una quota dell'indennità di esproprio prevista dall'art. 42, comma 3, Cost., ma avrebbe una sua autonomia derivante dal fatto di non essere un corrispettivo per il bene espropriato[4].
Tale tesi peraltro, come detto, non da tutti condivisa[5], veniva sostanzialmente contrastata dalla Corte costituzionale nella citata sentenza n. 1022/88, la quale, nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 12, comma 1, e 17, comma 2, della l. 22 ottobre 1971, n. 865, precisava che non «*è ipotizzabile una maggiorazione che conduca l'indennizzo al di là del valore venale, nel caso di cessione volontaria, non soltanto perché lo impedisce l'art. 42 Cost., comma 3, ma anche perché viene a mancare un interesse del proprietario, costituzionalmente rilevante. Il proprietario non può, infatti, pretendere dall'espropriante (...) un prezzo maggiore del valore di scambio del bene in una vendita tra privati*».
Dalla citata sentenza era stato tratto il fondamento del (sinora) consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui l'indennità aggiuntiva avrebbe dovuto essere detratta da quella spettante al proprietario, nel caso in cui quest'ultima indennità dovesse essere determinata in base al valore venale del bene espropriato[6].

---

[1] Deve preliminarmente precisarsi che l'indennità aggiuntiva in argomento non ha nulla a che vedere con l'indennità prevista per le costruzioni, le piantagioni e le migliorie di cui all'art. 32 del Testo Unico espropri, anche se deve segnalarsi come la giurisprudenza utilizzi a volte il termine indennità aggiuntiva anche con riferimento a dette fattispecie (cfr. Cass. Sez. I Civ. 11 febbraio 2016, n. 2762, in *www.leggiditalia.it*).
[2] Sentenza 9 dicembre 1988, n. 1022, sulla quale esiste vasta letteratura. Si ritiene di segnalare, per tutte, la nota di D. BELLANTUONO in *Foro it.*, 1989, I, 983 e ss.
[3] Per un'ampia ricostruzione sul tema, cfr. L. FRANCARIO, *Espropriazione per pubblico interesse - art. 834*, in *Il Codice civile commentato*, diretto da F.D. Busnelli, Milano, 2002, pagg. 100 e ss.
[4] In tal senso E. CASADEI, *L'indennità a favore dei concessionari di contratti agrari in caso di espropriazione*, in *Riv. dir. agr.*, 1975, I, 772.
[5] Cfr., tra gli altri, L. FRANCARIO, *Espropriazione per pubblico interesse - art. 834*, cit., il quale ritiene detta impostazione «*censurabile non solo sul piano terminologico, ma anche sul piano sostanziale, in quanto misconosce un dato inequivocabile e assolutamente ineludibile da qualsivoglia ragionamento sul tema: la stretta correlazione tra procedura d'esproprio e attribuzione dell'indennità aggiuntiva*». Il medesimo autore precisa che, a seguito del riassetto normativo operato con il Testo Unico espropri, è più coerente ragionare, più che in termini di detrazione (l'indennizzo riconosciuto al proprietario non muta in ragione della presenza o meno sul fondo di un soggetto avente diritto ad una indennità aggiuntiva), in termini di integrazione entro il tetto fissato dal valore venale del bene.
[6] Diversamente nelle ipotesi di indennità non parametrata al valore venale del bene espropriato, poiché in tali circostanze il riconoscimento di indennità aggiuntive difficilmente avrebbe comportato il superamento del valore venale del bene: era il caso

Copyright © - www.rivistadga.it

Tale lettura è sempre stata basata sull'interpretazione dell'art. 42 Cost., dal quale deriverebbero due princìpi: *a*) l'indennità per l'esproprio, essendo destinata a tener luogo del bene espropriato, è unica e non può superare in nessun caso il valore che esso presenta, in considerazione della sua concreta destinazione (il valore cioè che il proprietario ne ritrarrebbe se decidesse di porlo sul mercato); *b*) il termine di riferimento dell'unica indennità è quindi rappresentato dal valore di mercato del bene espropriato, quale gli deriva dalle sue caratteristiche naturali, economiche e giuridiche, e soprattutto dal criterio previsto dalla legge per apprezzarle[7].
In tal senso, pur riconoscendo l'autonoma rilevanza della indennità aggiuntiva spettante al coltivatore ed agli altri soggetti indicati dalla normativa, la giurisprudenza, nei casi di beni espropriati valutati a prezzo di mercato, ha sempre affermato che in ogni caso «*l'indennità aggiuntiva deve essere detratta dall'indennità ablativa quale ormai determinata a valore pieno di mercato (in tema cfr. anche Cass. n. 15744 del 2001; n. 11301 del 1996; n. 8978 del 1993), non potendo ad essa aggiungersi con illegittimo superamento del limite in precedenza menzionato*»[8].
In altri termini, era prevalsa la concezione «immobiliare» dell'espropriazione (rivolta, cioè, ai beni e non alle attività).
Nella sentenza che si annota, invece, la Suprema Corte ritiene sia maturo il tempo per ulteriori riflessioni sul tema, che la conducono a diverse (e più lodevoli) conclusioni.
Preliminarmente, a sgombrare il campo dalla prima facile obiezione (e cioè che si supera il valore venale in ogni operazione espropriativa) viene osservato dal giudice come la possibilità di riconoscere un indennizzo che superi il valore venale del bene era già stata riconosciuta a livello comunitario con la pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo (decisione 11 aprile 2002, *Lallement* c. *Francia*) che ha ritenuto illegittimo il comportamento dello Stato – per violazione dell'art. 1 del I Protocollo[9] – per avere indennizzato il proprietario colpito da un'espropriazione legittima con un valore uguale a quello del fondo espropriato, laddove, nella situazione concreta, quell'indennizzo, pur parametrato all'integrale ristoro del pregiudizio patito per effetto dell'atto ablatorio, non poteva comunque apparire adeguato al caso concreto, dovendo il proprietario – privato del fondo sul quale esercitava l'attività agricola – sopportare un peso superiore per riprendere l'attività originariamente espletata[10].
Pur trattandosi di una pronuncia che muoveva da situazioni peculiari[11] e che, per stessa ammissione di uno dei giudici della menzionata sentenza[12], doveva essere valutata con stretto riferimento al caso concreto, era facile prevedere che il principio ivi affermato travalicasse i confini del caso concreto, come dimostra il richiamo operato dalla Suprema Corte a conferma delle argomentazioni poste a sostegno del proprio *revirement*.
Su tali premesse, la Corte rovescia la prospettiva tradizionale osservando che l'orientamento giurisprudenziale, sinora prevalente sul punto, muove da un'ottica che privilegia la posizione dell'espropriante (che, quindi, non potrebbe corrispondere mai un indennizzo superiore al valore di

dell'art. 5 *bis*, legge n. 359/1992 che, nel massimo, poteva condurre ad un valore delle aree edificabili pari al 60 per cento del valore venale.

[7] In tal senso Cass. Sez. I Civ. 30 giugno 2014, n. 14782, in *Giust. civ. Mass.*, 2014. Sul punto cfr.: Cass. Sez. I Civ. 21 maggio 2007, n. 11782, in questa Riv., 2008, 265, con nota di A. Cimellaro, *La tutela del lavoro e dell'azienda agricola nell'espropriazione per pubblica utilità*; Cass. Sez. I Civ. 31 gennaio 2008, n. 2424, in *Giust. civ. Mass.*, 2008, 1, 133; Cass. Sez. I Civ. 23 gennaio 2012, n. 893

[8] Cass. n. 14782/2014, cit.

[9] L'art. 1, rubricato *Protezione della proprietà*, recita «*Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai princìpi generali del diritto internazionale*» (comma 1).

[10] Sul punto, cfr. il commento di R. CONTI, *La Corte costituzionale sui rapporti fra ordinamento interno e CEDU ed il ruolo del giudice attraverso l'occupazione acquisitiva*, gennaio 2008, in *www.europeanrights.eu.*

[11] Il signor Lallement, a seguito dell'esproprio parziale del proprio terreno, avrebbe potuto continuare ad allevare soltanto una dozzina delle trenta mucche da cui dipendeva interamente il sostentamento suo e della sua famiglia.

[12] Opinione del giudice J.P. Costa, riportata da V. ZAGREBELSKY, *I giudici nazionali, la Convenzione e la Corte europea dei diritti umani*, in P. BILANCIA - E. DE MARCO (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti*, Milano, 2004, 100.

Copyright © - www.rivistadga.it

mercato del bene da espropriare), senza tener conto del fatto che l'espropriato (in particolare, il proprietario) si troverebbe a vedersi corrisposta (ove venga fatta la detrazione corrispondente alla indennità aggiuntiva) una indennità di espropriazione il cui ammontare risulterebbe inferiore rispetto al valore venale del bene, con elusione di fatto dei princìpi e perciò delle attuali disposizioni «normative» sull'argomento.
Ma quello che più rileva è la diversa natura del bene (*recte*, «valore») da tutelare con l'indennità aggiuntiva.
Nello specifico, come precisa la sentenza che si annota, l'indennità aggiuntiva spettante al coltivatore diretto «*trova fondamento nella diretta attività di prestazione d'opera sul terreno espropriato e nella situazione privilegiata che l'art. 35 Cost. e ss. assicurano alla posizione del lavoratore, garantendo fra l'altro che la sua retribuzione sia in ogni caso sufficiente ad assicurare a lui e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa*»[13].
Acclarato, quindi, che la *ratio* dell'indennità aggiuntiva prevista dal nuovo Testo Unico espropri (o, con riferimento al caso esaminato dalla sentenza, dall'art. 17 della legge n. 865/1971) è la tutela della dignità del lavoro[14], deve ritenersi irrilevante la quantificazione dell'indennità di esproprio (e dei limiti che la stessa dovrebbe incontrare).
Infatti, indipendentemente dall'applicazione o meno del criterio del valore venale del bene oggetto di esproprio, l'indennità aggiuntiva deve costituire una voce diversa e, come dice il termine stesso, aggiuntiva rispetto all'importo riconosciuto al proprietario per la perdita patrimoniale del bene.
Come giustamente precisato dalla Suprema Corte, infatti, anche nei casi di espropriazione di aree edificabili, il tenore letterale dell'art. 37, comma 9 (non modificato sul tema dalla legge n. 244/2007, che invece ha adeguato proprio l'art. 37 al nuovo criterio del valore venale in superamento del precedente criterio dimidiato dell'art. 5 *bis* legge n. 359/1992), «*non consente dubbi sulla natura aggiuntiva dell'indennità in esame*».
Di conseguenza, non si ravvisano ostacoli al riconoscimento di indennità che complessivamente (tra proprietario e coltivatore diretto) possano anche superare il valore venale del bene, senza necessità che debba essere l'indennità riconosciuta al proprietario a dover essere divisa tra tutti gli aventi diritto, a vario titolo incisi da una espropriazione, con evidente frustrazione dei princìpi e delle norme fondamentali in materia.

Pierluigi Rotili

[13] In tal senso si era già espressa la Corte cost. 2 luglio 1972, n. 155 (in *Giur. agr. it.*, 1972, 663), la quale aveva precisato che «*mentre l'affittuario coltivatore gode della situazione privilegiata che gli artt. 35 e ss. Cost. assicurano alla posizione del lavoratore, garantendo, tra l'altro, che la sua retribuzione sia in ogni caso sufficiente ad assicurare a lui e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa, l'affittuario imprenditore ha a sua tutela solo il principio sancito dall'art. 41 Cost. e relativo alla libertà della iniziativa economica privata*».
[14] In tal senso si era, *incidenter tantum*, espressa anche Cass. Sez I Civ. 24 aprile 2014, n. 9269 [in questa Riv., 2014, 903, con nota di A CIMELLARO, *Espropriazione di aree agricole. La Cassazione dice: il VAM (Valore Agricolo Medio) è vivo e (parzialmente) vegeto*], secondo cui l'indennità aggiuntiva è diretta a remunerare la perdita del lavoro dovuto abbandonare a causa del trasferimento coattivo.

Copyright © - www.rivistadga.it