

Spett. **Ministero della Transizione Ecologica**
Direzione Generale Valutazioni Ambientali
Via Cristoforo Colombo, 44
00147 Roma
VA@pec.mite.gov.it

Commissione Tecnica di Verifica dell'Impatto Ambientale – VIA e VAS
Ill.mo Presidente Massimiliano Atelli

4 Luglio 2022

Oggetto: Aggiornamento della Valutazione di Impatto Ambientale ai sensi dell'art. 216, comma 27, del D.Lgs. 50/2016 per gli effetti dell'art.185 del D.Lgs. 163/2006 in esito agli approfondimenti progettuali e alle prescrizioni formulate dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici con Pareri nn. 98/2014 e 73/2019.

Progetto definitivo del quadruplicamento Rho-Parabiago e Raccordo Y relativo al potenziamento della linea ferroviaria Rho-Arona, tratta Rho-Gallarate (C.U.P. J31J05000010001).

Integrazioni.

OSSERVAZIONI

Il sottoscritto NEBULONI IVAN IOSE,

in qualità di soggetto interessato, in quanto residente in aree che saranno impattate dal progetto in oggetto, presa visione degli elaborati in oggetto,

presa visione della documentazione integrativa predisposta da RFI in riscontro alla nota della Commissione Tecnica di Verifica dell'Impatto Ambientale – VIA e VAS prot. m_amte.CTVA.REGISTRO UFFICIALE.U.0001124.28-02-2022, pubblicata sul Portale delle valutazioni ambientali VAS-VIA del Ministero della Transizione Ecologica,

sottoscrive interamente le osservazioni trasmesse dal "Comitato Civico contro il potenziamento ferroviario della tratta Rho-Parabiago" in merito agli impatti complessivi dell'opera e alle integrazioni progettuali in esame;

al fine di rappresentare e documentare ulteriormente gli impatti ambientali dell'opera, allega le osservazioni inviate nel Gennaio 2021 in occasione dell'avvio del procedimento di esproprio ex art. 167, comma 5, D.Lgs. 163/2006 e s.m.i., chiedendo alla Commissione VIA di considerarle quali osservazioni valide anche nell'ambito della presente procedura di Valutazione di Impatto Ambientale, in quanto strettamente relative agli impatti che la popolazione subirà a causa dell'opera;

condivide pienamente le conclusioni delle osservazioni del "Comitato Civico contro il potenziamento ferroviario della tratta Rho-Parabiago" e le conseguenti richieste alla Commissione, di seguito riportate:

CONCLUSIONI

Anche la documentazione integrativa prodotta da RFI su richiesta del MITE (così come tutta la precedente documentazione progettuale):

- **conferma l'insostenibilità ambientale dell'opera, in quanto sovradimensionata rispetto alla ristrettezza del corridoio infrastrutturale e al contesto fortemente urbanizzato**, nel quale l'opera determina gravi e molteplici impatti a fronte dei quali non è possibile attuare mitigazioni sufficienti ed efficaci. (Insostenibilità, ci preme ricordarlo ancora, già inequivocabilmente dichiarata in fase di progettazione preliminare dagli stessi progettisti e dalla Commissione Speciale VIA con parere Prot. GAB/2004/7508/B05 del 06/07/2004);

- **solleva nuovi impatti ambientali derivanti dagli aggiornamenti del progetto**, in particolare con riferimento al rilevante aumento di consumo di suolo e aree di cantiere, e alle conseguenti ripercussioni su popolazione e biodiversità, con un ulteriore aggravio degli impatti ambientali complessivi;
- **lascia irrisolte problematiche ambientali di primaria importanza** quali quelle relative a rumore, vibrazioni, aree di cantiere;
- **rimanda alla progettazione esecutiva e alle scelte dell'appaltatore aspetti essenziali per la valutazione dell'impatto ambientale dell'opera** (quali l'ubicazione e organizzazione delle aree di cantiere e il recepimento delle prescrizioni sul rumore): aspetti che dovrebbero essere invece compiutamente valutati in sede di VIA, e non posticipati alla fase esecutiva che non sarà sottoposta ad alcuna approvazione del MITE (né tantomeno di qualsiasi altro Ente, dal momento che l'opera è commissariata allo stesso proponente dell'opera, RFI).

Le suddette criticità ambientali e carenze progettuali comportano, a nostro avviso, un parere di compatibilità ambientale negativo.

Conseguentemente, gli scriventi chiedono:

Che la Commissione VIA accolga le osservazioni di cui sopra relative all'impatto complessivo dell'opera e alle integrazioni progettuali (stante lo stretto collegamento delle integrazioni con l'intera opera, rispetto alla quale peraltro la Commissione Europea aveva richiesto particolare attenzione in sede di approvazione del PNRR).

Che la Commissione VIA si pronunci non solo sugli aspetti aggiornati del progetto, ma sull'intero progetto nel suo complesso, con parere di compatibilità ambientale negativo (considerando che l'atto conclusivo del procedimento di Valutazione di Impatto Ambientale dell'opera nel suo complesso non è ancora stato adottato).

In fede:

Firma



Allegati:

1. Copia del documento di identità del firmatario.
2. Copia delle osservazioni inviate nel Gennaio 2021 in occasione dell'avvio del procedimento di esproprio ex art. 167, comma 5, D.Lgs. 163/2006 e s.m.i.

ASSOCIAZIONE NAZIONALE PER LA TUTELA DEGLI ESPROPRIATI
A.N.P.T.ES.

Avv. Rocco Baldassini
Avv. Mariarita Tollis
Avv. Bruno Forte
Avv. Rino Troiani
Avv. Elisa Crocenzo
Via G. Matteotti n. 2 – 03039 Sora (Fr) - Tel. 0776 824375
avv.roccobaldassini@pec.it - roccobaldassini@gmail.com

Avv. Livia Lucia Gugliotta
Via Vincenzo Giuffrida n. 45 – 95128 Catania – 095 5879480
livialucia.gugliotta@pec.ordineavvocaticatania.it

Spett. Società Italferr s.p.a.
Via Vito Giuseppe Galati n. 71
00155 Roma
(proc-aut-espro@legalmail.it)

alla c.a. attenzione del
Responsabile della Unità Organizzativa Gestione Costruzioni
per la relativa procedura

Spett. Società R.F.I. s.p.a.
Piazza della Croce Rossa n. 1
00161 Roma
(segreteria@pec.rfi.it)

OGGETTO:

- procedimento di esproprio per la realizzazione di potenziamento della linea ferroviaria Rho Arona tratta Rho Gallarate (progetto del quadruplicamento Rho – Parabiago e raccordo Y)
- rif. comunicazione di avvio del procedimento del 14.12.2020
- proprietario espropriando: NEBULONI IVAN IOSE
- bene espropriando: terreno sito in Comune di Parabiago in catasto al foglio 13 mappale 42
- osservazioni (ed invito ad aprire la trattativa)

Il signor NEBULONI IVAN IOSE nato a Legnano (Mi) il 10.7.1959 e residente in Parabiago in Via Garibaldi n. 18 c.f. NBLVNS59L10E514J – assistito dagli Avvocati Rocco Baldassini, Mariarita Tollis e Livia Gugliotta Avvocati Fiduciari aderenti all'Associazione Nazionale per la Tutela degli Espropriati – intende far riferimento al procedimento di esproprio in oggetto in relazione al quale produce le presenti osservazioni allo scopo di rappresentare i diritti e gli interessi suscettibili di tutela al fine di trovare un accordo bonario che possa evitare il relativo contenzioso.

A tal fine, il proprietario intende fornire sin d'ora tutti gli elementi informativi utili alla corretta quantificazione della indennità di esproprio.

- INDICAZIONE DEI BENI ESPROPRIANDI E DEI DANNI CONFIGURABILI

Dall'esame preliminare del progetto è emerso che la realizzazione dell'opera pubblica comporterà:

- l'esproprio parziale dell'area destinata a corte pertinenziale del fabbricato sito nel Comune di Parabiago in catasto fabbricati al foglio 13 mappale 42;
- la costruzione dell'opera ferroviaria in strettissima adiacenza al fabbricato (quantunque non colpito dalla espropriazione);
- la incompatibilità della presenza di persone nel citato fabbricato con l'opera pubblica, per via delle immissioni fisiche (vibrazioni) e rumorose oggettivamente eccedenti il limite della normale tollerabilità;

- la creazione di una fascia di rispetto che impedirà qualsiasi intervento sul fabbricato (che non sia di manutenzione ordinaria);
- il sostanziale svuotamento del diritto di proprietà ed il conseguente grave deprezzamento pressoché totale del fabbricato (quantunque non direttamente colpito dal procedimento di esproprio) rispetto al suo valore di mercato che aveva prima dell'opera pubblica.

Va da sé infatti che, dopo la realizzazione dell'opera ferroviaria ed a causa di questa, il fabbricato non avrà più prezzo di mercato per aver perso ogni residua utilità.

Ciò comporta la necessità che l'intero fabbricato sia compreso tra i beni da espropriare.

1) QUANTO AL DANNO PRODOTTO DALLA ESPROPRIAZIONE PARZIALE

Come già anticipato in premessa, dall'esame della documentazione relativa al progetto si evince che si è in presenza di una espropriazione parziale.

In materia, l'art. 33/1 d.p.r. n. 327/2001 prevede che "Nel caso di esproprio parziale di un bene unitario, il valore della parte espropriata è determinata tenendo conto della relativa diminuzione di valore".

Si tratta perciò di una tipica ipotesi di danno per la diminuzione permanente di valore prodotta da esproprio parziale (di cui all'art. 33 d.p.r. n. 327/2001) e/o dalla perdita o dalla ridotta possibilità di esercizio del diritto di proprietà (art. 44 d.p.r. n. 327/2001).

Con giurisprudenza pacifica, la Corte di Cassazione ha stabilito che l'espropriazione parziale si verifica quando la vicenda ablativa investa parte di un complesso immobiliare appartenente allo stesso soggetto e caratterizzato da un'unitaria destinazione economica e produca per il proprietario un pregiudizio diverso da quello ristorabile con l'indennizzo calcolato con riferimento solo alla porzione espropriata, per effetto della compromissione o comunque della limitazione delle possibilità di utilizzazione della restante porzione e del conseguente deprezzamento della stessa. In tal caso, l'indennità riconosciuta al proprietario dall'art. 33 d.p.r. n. 327/2001 non può riguardare soltanto la porzione espropriata, ma deve comprendere anche la compromissione o l'alterazione delle possibilità di utilizzazione della restante porzione del bene rimasta nella disponibilità del proprietario, in tutti i casi in cui il distacco di una parte del fondo e l'esecuzione dell'opera pubblica influiscano negativamente sulla piena fruizione ed utilizzazione economica della parte residua:

"In effetti, secondo quanto statuito da questa Corte (Cass. 17112/2004), l'espropriazione parziale si verifica quando la vicenda ablativa investa parte di un complesso immobiliare appartenente allo stesso soggetto e caratterizzato da un'unitaria destinazione economica, ed inoltre implichi per il proprietario un pregiudizio diverso da quello ristorabile mediante l'indennizzo calcolato con riferimento soltanto alla porzione espropriata, per effetto della compromissione o comunque dell'alterazione delle possibilità di utilizzazione della restante porzione e del connesso deprezzamento di essa, cosicché si è ritenuto che " l'espropriazione di un terreno adiacente a un fabbricato,... non è riconducibile nell'ambito dell'espropriazione parziale e delle regole ad essa attinenti, se l'unico proprietario dell'insieme non riceva un impoverimento maggiore rispetto a quello correlato al valore del terreno medesimo in sé considerato" (nella fattispecie, è stata esclusa l'applicabilità dei criteri indennitari previsti per l'espropriazione parziale, avendo il giudice di merito escluso la sussistenza di un pregiudizio economico, per il proprietario, ulteriore rispetto a quello compensabile con l'indennizzo espropriativo inerente all'area espropriata, con ciò implicitamente riconoscendo il carattere "neutro" dell'espropriazione sulla residua proprietà) (conf. Cass. 9541/2012). Il principio è stato ribadito (Cass. 20241/2016): "nel caso di espropriazione parziale, che si configura quando la vicenda ablativa investa parte di un complesso immobiliare caratterizzato da una destinazione economica unitaria e da un nesso di funzionalità tra ciò che è stato oggetto del provvedimento ablativo e ciò che è rimasto nella disponibilità dell'espropriato, l'indennizzo riconosciuto al proprietario dal D.P.R. n. 327 del 2001, art. 33 non può riguardare soltanto la porzione espropriata, ma anche la compromissione o l'alterazione delle possibilità di utilizzazione della restante porzione del bene rimasta nella disponibilità del proprietario, in tutti i casi in cui il distacco di una parte del fondo e l'esecuzione dell'opera pubblica influiscano negativamente sulla parte residua" (Cass. 9.1.2020 n. 215).

"Questa Corte ha infatti da tempo precisato (Cass. 3175/2008) che <in tema di espropriazione parziale, qualora il giudice accerti, anche d'ufficio, che la parte residua del fondo sia intimamente collegata con quella espropriata da un vincolo strumentale ed obiettivo (tale, cioè, da conferire all'intero immobile unità economica e funzionale), e che il distacco di parte di esso influisca oggettivamente in modo negativo sulla parte residua, deve, per l'effetto, riconoscere al proprietario il diritto ad un'unica indennità, che può 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 residua> (conf. Cass. 1897/2014; Cass. 5442/2015).

Alla luce di tali orientamenti interpretativi, l'art. 33, comma 1 T.U.E. non detta un criterio particolare di calcolo dell'indennità nel caso di esproprio parziale, stabilendo che "nel caso di esproprio parziale di un bene unitario, il valore della parte espropriata è determinato tenendo conto della relativa diminuzione di valore".

(Cass. 9.1.2020 n. 213)

"Il valore complementare, inteso quale valore attribuibile ad un bene riguardato come parte di un insieme di beni economicamente sinergici, è infatti destinato a ricorrere là dove una porzione di immobile separata da un maggiore complesso provochi il deprezzamento del residuo e trova applicazione nell'ipotesi in cui il dissolvimento dell'unitarietà-economico funzionale del bene consegua all'esproprio o, ancora, alla imposizione di una servitù per la differenza tra il valore di mercato prima e dopo l'ablazione o l'imposizione della servitù"

(Cass. 7.9.2020 n. 18581)

(Cass. 20.6.2011 n. 13455; Cass. 18.11.2011 n. 24304; Cass. 27.4.2011 n. 9254; Cass. 4.5.2009 n. 10217; Cass. 21.5.2007 n. 11782; Cass. 10.12.2008 n. 28979; Cass. 5.2.2008 n. 2746; Cass. n. 28817/2008; Cass. n. 19570/2007; Cass. n. 24435/2006; Cass. n. 10634/2004; Cass. n. 10570/2003; Cass. n. 10934/2001; Cass. n. 6388/2000; Cass. n. 9489/1998; Cass. n. 6722/1998).

Inoltre, la costruzione dell'opera pubblica in violazione delle distanze di rispetto dai confini impone l'obbligo di indennizzare il privato (non espropriato):

"E proprio rispetto a un'ipotesi di tal fatta le Sezioni Unite di questa Corte hanno avuto modo di ribadire, occupandosi di una fattispecie relativa alla costruzione di pale eoliche a distanza infraleale e tenendo conto della finalità pubblica conseguente al fatto che una simile opera rientrava nel novero del piano energetico nazionale, che "è indiscutibile che l'esecuzione di un'opera di pubblica utilità e che rappresenti un elemento di esercizio di un servizio pubblico (la rete elettrica nazionale) non può essere ricondotta - sol per effetto della violazione dei suoi limiti di dislocazione spaziale - ad attività realizzata jure privatorum (come nella vicenda esaminata da Cass. 6469 del 2008) e pertanto essere considerata suscettibile di riduzione in pristino per la parte in cui l'opus lede il regime (legale e regolamentare) delle distanze; di contro l'opera in discorso può ingenerare, innanzi al giudice ordinario, soltanto la reazione indennitaria che l'ordinamento prevede e consente, quella di cui alla L. n. 2359 del 1865, art. 46 e, quindi, della successiva disposizione di cui al D.P.R. n. 327 del 2001, art. 44" (v. Cass., Sez. U., 24410/2011, citata all'interno della decisione impugnata)"

(Cass. 13.1.2021 n. 391)

- quanto al criterio di calcolo del deprezzamento

È noto che per calcolare l'indennità da esproprio parziale prevista dall'art. 33 (ed art. 44) d.p.r. 327/2001, il criterio da sempre maggiormente accreditato (anche sotto il previgente art. 40 legge n. 2359/1865) è quello cosiddetto "differenziale", perché dotato di elevato grado di oggettività e di trasparenza e più facilmente riscontrabile. Esso consiste in un calcolo per così dire "dinamico", poiché mette a confronto due valori espressi ad epoche diverse e cioè il valore di mercato che il bene aveva PRIMA dell'esproprio e DOPO l'esproprio.

In altri termini, l'indennità da esproprio parziale è rappresentata dalla differenza ottenuta dalla sottrazione dei due valori citati, come peraltro risulta chiaramente sotteso agli stessi quesiti posti dal Collegio.

Pacifica la giurisprudenza in materia:

"In tema di espropriazione parziale nella premessa che il criterio di STIMA DIFFERENZIALE previsto dalla L. n. 2359 del 1865, art. 40 e poi recepito dal D.Lgs. n. 327 del 2001, è rivolto a garantire che l'indennità di espropriazione riguardi l'intera diminuzione patrimoniale subita dal soggetto passivo del provvedimento ablativo e, quindi, anche il deprezzamento subito dalle parti residue del bene espropriato, l'indicato risultato può essere conseguito detraendo dal valore venale, che l'intero cespite aveva PRIMA DELL'ESPROPRIO, il valore successivamente attribuibile alla PARTE RESIDUA del bene (non espropriata) ..."

(Cass. 10.6.2020 n. 11070)

"Il CRITERIO DIFFERENZIALE tipico dell'espropriazione parziale (che prevede la differenza tra il valore dell'intero fondo PRIMA della vicenda ablatoria e quello della PORZIONE RESIDUA) ..."

(Cass. 5.6.2020 n. 10747)

“Va premesso che la liquidazione dell'indennità per l'espropriazione parziale è commisurata alla differenza tra il giusto prezzo dell'immobile PRIMA DELL'ESPROPRIO e il giusto prezzo della parte residua DOPO L'ESPROPRIO stesso, dovendo tenersi conto, oltre che del valore della porzione ablata, anche del decremento della parte di fondo residua all'espropriazione (v., ad es., Cass. 3 novembre 2017, n. 26243)

Ciò posto, il criterio di STIMA DIFFERENZIALE, previsto dalla L. n. 2359 del 1865, art. 40 (recepito dal D.Lgs. n. 327 del 2001), è rivolto a garantire che l'indennità di espropriazione riguardi l'intera diminuzione patrimoniale subita dal soggetto passivo del provvedimento ablativo e, quindi, anche il deprezzamento subito dalle parti residue del bene espropriato”

(Cass. 20.11.2019 n. 30189)

“Questa Corte ha chiarito, in tema di espropriazione parziale, che il giudice di merito può avvalersi del criterio più idoneo a raggiungere il risultato di indennizzare il reale pregiudizio subito dalla intera porzione residua, non soltanto di quello previsto dall'art. 40 citato (Cass. 10217/2009: in tema di espropriazione parziale, l'indennità di espropriazione può essere determinata non solo in base al criterio, previsto dalla L. 25 giugno 1865, n. 2359, art. 40 della differenza tra il valore dell'immobile nella sua originaria consistenza PRIMA DELL'ESPROPRIAZIONE e quello della parte residua DOPO L'ESPROPRIAZIONE, risultante dalla perdita o separazione della porzione espropriata”

(Cass. 31.12.2019 n. 34745) (conforme 9.10.2019 n. 25385)

“Ciò posto, il criterio di STIMA DIFFERENZIALE, previsto dalla L. n. 2359 del 1865, art. 40 (recepito dal D.Lgs. n. 327 del 2001), è rivolto a garantire che l'indennità di espropriazione riguardi l'intera diminuzione patrimoniale subita dal soggetto passivo del provvedimento ablativo e, quindi, anche il deprezzamento subito dalle parti residue del bene espropriato. Tale risultato può essere conseguito detraendo dal valore venale che l'intero cespite aveva PRIMA DELL'ESPROPRIO il valore successivamente attribuibile alla PARTE RESIDUA (non espropriata) ...”

(Cass. 20.11.2019 n. 30189)

2) QUANTO ALLA INDENNITÀ PER LA IMPOSIZIONE DELLA FASCIA DI RISPETTO

È noto che la costruzione di un'opera ferroviaria comporta la creazione o l'avanzamento della relativa fascia di rispetto.

Nella fattispecie, la imposizione della fascia di rispetto colpirà l'intero fabbricato residenziale e l'area pertinenziale esterna.

L'imposizione della fascia di rispetto impedisce qualsiasi intervento di manutenzione straordinaria sul fabbricato nonché qualsiasi ulteriore intervento sulle aree scoperte.

È certamente vero che, in linea di principio generale, l'imposizione del vincolo di inedificabilità impedisce di indennizzare il privato per la perdita della edificabilità dell'area gravata da fascia di rispetto (della quale resta proprietario), per la ragione che si tratta di una disciplina inderogabile che non è aggirabile ipotizzando che l'area possieda comunque una volumetria edificatoria utilizzabile (e dunque indennizzabile) per il computo di superfici e di volumi perduti per effetto dell'espropriazione.

E tuttavia, se è facilmente spiegabile perché non sia configurabile il diritto all'automatico trasferimento della cubatura dall'area di rispetto a quella residua (non sussistendo un diritto di costruire sulla prima), risulterebbe eccedente rispetto agli scopi del vincolo legale di inedificabilità attribuirgli un effetto invasivo indiretto e sostanzialmente espropriativo, senza indennizzo, anche sulle parti residue della proprietà (esterne alla fascia di rispetto stradale).

In questa direzione si colloca il condivisibile indirizzo secondo cui, in caso di espropriazione parziale per la realizzazione di opere stradali che comporti la creazione della fascia di rispetto, nel calcolo dell'indennità di espropriazione con il criterio della differenza fra il valore dell'intero fondo prima dell'espropriazione e quello di detta porzione residua dopo l'espropriazione (art. 33 d.p.r. n. 327/2001) il suddetto vincolo deve essere computato in detrazione non di entrambi i termini di paragone, ma di uno soltanto, perché altrimenti verrebbe a pregiudicare due volte il medesimo bene (Cass. n. 6592/1996 e Cass. n. 2592/1988).

In altri termini, il vincolo assoluto di inedificabilità riguarda esclusivamente l'area (di rispetto) cui esso si riferisce per legge, rispetto alla quale soltanto opera l'effetto ablatorio incidente sulla edificabilità. Ma in tal caso il proprietario deve essere indennizzato se per effetto del suddetto vincolo l'area residua risulti non più utilizzabile come lo era (o poteva essere) prima e deprezzata (anche) per essere ridotta la capacità edificatoria che le era propria in forza dell'unione con l'area destinata al rispetto stradale.

L'apposizione del vincolo di inedificabilità (riguardante l'area di rispetto) incide anche sull'area residua - quando sia unita funzionalmente ed economicamente o in stretto collegamento strutturale e obiettivo con quella espropriata

(Cass. n. 17789/2015, Cass. n. 9541/2012, Cass. n. 3790 /1990) - riducendone l'utilizzabilità e anche la capacità edificatoria, con effetti pregiudizievoli per il proprietario e per questo indennizzabili.

In altri termini, ciò si verifica quando il preesistente vincolo di inedificabilità (relativo all'obbligo di osservanza delle distanze previste per le costruzioni rispetto al ciglio ferroviario) gravante sull'area espropriata o su parte di essa, si sposta dall'area su cui gravava originariamente a quella contigua che diviene perciò, nella stessa misura, inedificabile. Con la conseguenza che, in questo caso, l'esproprio colpisce un'area edificatoria, resa inedificabile nella parte in cui va a sostituire quella precedentemente destinata a zona di rispetto stradale, senza possibilità di assimilare urbanisticamente l'area residua a quella di rispetto (inedificabile o agricola), restando la prima edificabile (Cass. n. 13970/2011).

Ad imporre tale conclusione è la disciplina dell'espropriazione parziale che postula che l'indennizzo riconosciuto al proprietario dall'art. 33 d.p.r. n. 327/2001 non riguardi soltanto la porzione espropriata (quando questa vi sia), ma anche la compromissione o l'alterazione delle possibilità di utilizzazione della restante porzione del bene rimasta nella disponibilità del proprietario, in tutti i casi in cui il distacco di una parte del fondo e l'esecuzione dell'opera pubblica influiscano negativamente sulla parte residua (Cass. n. 2024/2017).

Il criterio differenziale tipico dell'espropriazione parziale (che prevede la differenza tra il valore dell'intero fondo prima della vicenda ablatoria e quello della porzione residua) deve essere adattato alla specificità della fattispecie nella quale il privato resta proprietario dell'area di rispetto (sulla quale la perdita del diritto di edificare non è indennizzabile).

Il tutto è sintetizzabile nel seguente principio di diritto:

“In tema di espropriazione per pubblica utilità, nel caso in cui, per effetto della realizzazione o dell'ampliamento di una strada pubblica (nella specie, di una autostrada), il privato debba subire nella sua proprietà la creazione o l'avanzamento della relativa fascia di rispetto, quest'ultima si traduce in un vincolo assoluto di inedificabilità che di per sé non è indennizzabile, ma che, in applicazione estensiva della disciplina in tema di espropriazione parziale, non esclude il diritto del proprietario di essere indennizzato per il deprezzamento dell'area residua mediante il computo delle singole perdite ad essa inerenti, quando risultino alterate le possibilità di utilizzazione della stessa ed anche per la perdita della capacità edificatoria realizzabile sulle più ridotte superfici rimaste”
(Cass. 5.6.2020 n. 10747).

Va da sé che il principio stabilito dalla Corte di Cassazione con la citata sentenza del 5.6.2020 n. 10747 è applicabile nella fattispecie anche al fabbricato residenziale, ricadente nel vincolo imposto dalla fascia di rispetto.

Ciò comporta ovviamente che il fabbricato non potrà essere oggetto di ampliamento né di interventi di manutenzione straordinaria.

Con l'effetto che, in applicazione del principio richiamato in precedenza, sussiste il diritto del proprietario di essere indennizzato per il deprezzamento del fabbricato mediante il computo delle singole perdite ad essa inerenti posto che risultano alterate le possibilità di utilizzazione delle stesse.

- 3) QUANTO ALLA INDENNITÀ DI ESPROPRIO (ART. 2 COMMI 89 E 90 LEGGE N. 244/2007)
- INAPPLICABILITÀ DELLA RIDUZIONE DEL 25 %
 - APPLICABILITÀ DELL'AUMENTO DEL 10 %

Si rende necessario affrontare la questione in ordine alla applicabilità o meno nella fattispecie del criterio indennitario previsto dall'art. 2 commi 89 e 90 della legge 24.12.2007 n. 244 introdotta a seguito delle note sentenze della Corte Costituzionale n. 348/2007 e n. 349/2007. Precisamente, i commi citati prevedono:

- che l'indennità di espropriazione di un'area edificabile è determinata nella misura pari al valore venale del bene; quando l'espropriazione è finalizzata ad attuare interventi di riforma economico - sociale, l'indennità è ridotta del 25 per cento;
- che nei casi in cui sia stato concluso l'accordo di cessione, o quando esso non è stato concluso per fatto non imputabile all'espropriato ovvero perché a questi è stata offerta un'indennità provvisoria che, attualizzata, risulta inferiore agli otto decimi in quella determinata in via definitiva, l'indennità è aumentata del 10 per cento;
- che la riduzione del quaranta per cento della indennità è definitivamente soppressa;

- che le nuove disposizioni si applicano a tutti i procedimenti espropriativi in corso, salvo che la determinazione dell'indennità di espropriazione sia stata condivisa, ovvero accettata, o sia comunque divenuta irrevocabile.
- inapplicabilità “ratione materiae” (ambito e concetto di intervento di riforma economico – sociale)

Ciò premesso, appare evidente che la fattispecie sfugge all'applicazione della riduzione del 25 % prevista dalla normativa citata, in conformità ai principi affermati in materia dalla giurisprudenza di legittimità. In particolare, la Corte di Cassazione ha ormai da tempo stabilito che gli estremi che integrano e caratterizzano gli interventi di riforma economico – sociale:

- non sono ravvisabili nelle espropriazioni per la realizzazione di edilizia economica e popolare in relazione a p.d.z. e piani p.e.e.p.;
- non sono ravvisabili nelle espropriazioni per la realizzazione di piani industriali e produttivi;
- non sono infine liberamente ravvisabili nelle singole espropriazioni né dal giudice né dalla stessa amministrazione espropriante, occorrendo invece a tal fine una specifica previsione normativa (che al momento difetta).
- quanto alla giurisprudenza di legittimità

“...-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.)

(Cass. Sez. I, Sent., 26-10-2015, n. 21708, conforme Cass. Civ. 20-10-2015, n. 21270; Cass. civ. Sez. I, Sent., 23-04-2015, n. 8320; Cass. civ. Sez. I, Sent., 04-07-2014, n. 15342)

“Peraltro ogni dibattito sul punto è superato dall'insegnamento di questa corte (Cass. 16 marzo 2012 n. 4210), per il quale il fine di riforma economico sociale connota una particolare qualità di fini di utilità pubblica, perseguiti in un dato momento storico, e perciò devoluta esclusivamente - non già al potere discrezionale dell'amministrazione espropriante, e neppure all'interpretazione del giudice in caso di opposizione giudiziale alla stima dell'indennità, ma - al legislatore, al quale soltanto spetta di decidere (nel rispetto dei vincoli individuati dalla giurisprudenza costituzionale e comunitaria) se e quando avvalersi del potere di prevedere una riduzione del tipo prefigurato dalla norma”

(Corte di Cassazione 28.5.2012 n. 8445) (conformi Cass. 16.3.2012 n. 4210 e Cass. 28.1.2011 n. 2100).

“Devesi osservare che, ..., resta l'assorbente rilievo per il quale la giurisprudenza delle Sezioni Unite di questa Corte si è ripetutamente ed anche di recente espressa affermando che siffatto intervento riformatore deve avere i caratteri della specialità, eccezionalità, temporaneità (S.U. 5265 del 2008, 9595 e 10130 del 2012) che, ovviamente, difettano totalmente nella ipotesi di un intervento funzionale alla attuazione di un PIP. Resta quindi ferma la correttezza della decisione di escludere la decurtazione del 25 %” (Cass. 3.5.2013 n. 10384).

“Ritiene il relatore che, a parte la inapplicabilità alla vicenda in disamina della novella del 2007 (Cass. 14939 del 2010 e 2774 del 2012), resta l'assorbente rilievo per il quale la giurisprudenza delle Sezioni Unite di questa Corte si è ripetutamente ed anche di recente espressa affermando che siffatto intervento riformatore deve avere i caratteri della specialità, eccezionalità, temporaneità (S.U. 5265 del 2008, 9595 e 10130 del 2012) che, ovviamente, difettano totalmente nella ipotesi di un intervento funzionale alla attuazione di un PIP. Resta quindi ferma la correttezza della decisione di escludere la decurtazione del 25%.” (Cass. 28.5.2013 n. 13258).

“Non senza notare che la predetta detrazione non trova comunque applicazione nel caso in cui il procedimento sia adottato per realizzare un semplice programma di edilizia convenzionata o di P.I.P. inidonei ad integrare il presupposto dell'intervento di riforma economico-sociale cui la norma riconduce la riduzione del 25% del valore venale del bene ai fini della determinazione dell'indennità: intervento, che deve invece riguardare l'intera collettività o parti di essa geograficamente o socialmente predeterminate, in attuazione di una previsione normativa che in tal senso lo definisca (Cass. sez. I 23 febbraio 2012, n. 2774)” (Cass. 23.5.2013 n. 12757).

Ma c'è un argomento destinato a sgombrare il campo dagli equivoci.

Né può sottacersi infatti che la notissima sentenza emessa in esito al caso Scordino c/o Italia (ric. n. 36813/97 del 29.3.2006), la stessa Grande Chambre della Corte Europea Diritti dell'Uomo ha affrontato e risolto con grande chiarezza i principi in questione, stabilendo in particolare che nell'ipotesi di espropriazione per la realizzazione di un piano di edilizia residenziale economica e popolare, il proprietario conserva integro il diritto ad avere il valore venale del bene abitato senza alcuna riduzione della indennità di esproprio, atteso che la realizzazione del piano p.e.e.p. non integra gli estremi dell'intervento di "riforme economico sociali".

Anche nelle sentenze Stornaiuolo c/o Italia dell'8.8.2006 e Mason c/o Italia del 24 luglio 2007 la CEDU ha definito la realizzazione di alloggi di edilizia economica e popolare come espropriazione isolata estranea a riforme economico sociali.

La conclusione è immediata ed inevitabile: se dunque la stessa Corte Europea ha già chiarito e stabilito che le espropriazioni finalizzate alla realizzazione del piano p.e.e.p. non si inquadrano nell'ambito delle riforme economico – sociali, allora per la stessa ragione deve essere parimenti esclusa dalla stessa categoria anche l'esproprio di cui trattasi (trattandosi manifestamente di esproprio isolato).

3.2) quanto all'applicabilità dell'aumento del 10 % della indennità di esproprio

L'art. 2 comma 89 della legge n. 244/2007 prevede che nei casi in cui sia stato concluso l'accordo di cessione, o quando esso non è stato concluso per fatto non imputabile all'espropriato ovvero perché a questi è stata offerta un'indennità provvisoria che, attualizzata, risulta inferiore agli otto decimi in quella determinata in via definitiva, l'indennità è aumentata del 10 per cento.

Si ritiene che la corretta interpretazione dell'art. 2 commi 89 e 90 legge n. 244/2007 possa autorizzare il riconoscimento del beneficio dell'aumento del 10 % della indennità definitiva:

- sia perché il diniego dell'aumento del 10 % ai proprietari precluderebbe la possibilità di dimostrare che l'accordo di cessione non è stato concluso per fatto non imputabile all'espropriato proprio perché a questi è stata offerta un'indennità provvisoria che, attualizzata, possa risultare inferiore agli otto decimi di quella determinata in via definitiva;
- sia perché, diversamente interpretata, la norma finirebbe per accordare all'amministrazione colposamente inadempiente (che cioè non abbia offerto un'indennità definitiva adeguata e seria o addirittura che non abbia neppure offerto la indennità definitiva, come appunto nella fattispecie) un risparmio ed un vantaggio del tutto ingiustificato ed irragionevole rispetto all'amministrazione che sia comportata diligentemente nel rispetto della legge offrendo una indennità espropriativa congruamente determinata.
- sia perché, se la norma esaurisse i suoi effetti esclusivamente in sede amministrativa nell'ambito del procedimento di esproprio, il proprietario danneggiato dalla sua denegata e/o viziata applicazione non avrebbe tutela in sede giurisdizionale;
- sia infine perché l'aumento dell'indennità di espropriazione di un'area edificabile nella misura del 10 per cento deve essere accordato d'ufficio dal giudice, anche laddove ciò comporti il superamento del tetto del valore di mercato nella quantificazione dell'indennità, quando l'amministrazione abbia offerto un'indennità provvisoria inferiore agli otto decimi di quella definitiva, con ciò mirando la legge ad incentivare la definizione del procedimento espropriativo in via consensuale e non giudiziale e stimolando comportamenti virtuosi della p.a..

La Corte di Cassazione ha già chiarito i termini della questione:

"Anche i restanti profili vanno rigettati, in base al principio affermato da Cass. n. 12058 del 2017, al quale va data continuità, secondo cui l'aumento dell'indennità di espropriazione di un'area edificabile previsto, D.P.R. n. 327 del 2001, ex art. 37, comma 2, (nel testo risultante dalle modifiche apportategli dalla L. n. 244 del 2007, art. 2, comma 89), nella misura del 10 per cento, "va riconosciuto in via automatica dal giudice, anche ove ciò comporti il superamento del tetto del valore di mercato nella quantificazione dell'indennizzo, allorché emerga dagli atti la presenza di uno dei presupposti previsti dalla norma (ossia quando l'amministrazione abbia offerto un'indennità provvisoria inferiore agli otto decimi di quella definitiva), mirando ad incentivare la definizione del procedimento espropriativo in via

consensuale e non giudiziale, sanzionando l'ingiustificata attesa, imposta al proprietario, della sua conclusione, così stimolando comportamenti virtuosi della P.A., la quale ha la possibilità di evitare di pagare tale maggiorazione offrendo una somma non inferiore agli otto decimi di cui sopra"
(Cass. 27.4.2018 n. 10298) (conformi Cass. 5.3.2018 n. 5104; Cass. 4.4.2018 n. 8336; Cass. 13.1.2014 n. 499; Cass. n. 2774/2012).

4) QUANTO ALLA APPLICABILITÀ DELLA NORMATIVA CEDU

È ovviamente superfluo premettere che, ai fini della valutazione delle aree, deve tenersi conto sia della CEDU sia degli effetti prodotti nell'ordinamento dalla nota sentenza della Corte Costituzionale sentenza del 24.10.2007 n. 348 che, avendo abrogato l'art. 5 bis commi 1 e 2 del decreto legge 11.7.1992 n. 333 nonché, ai sensi dell'art. 27 della legge 11.3.1953 n. 87, in via consequenziale, l'art. 37 commi 1 e 2 del d.p.r. 8.6.2001 n. 327 (testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), ha comportato la reviviscenza del principio generale che l'indennità di esproprio deve essere determinata nel valore di mercato delle aree espropriate (art. 39 della legge fondamentale n. 2359/1865 ed ora art. 37 d.p.r. n. 327/2001 come modificato ed integrato dall'art. 2 commi 89 e 90 legge n. 244/2007).

4.1) l'art. 1 protocollo 1 addizionale alla cedu

Il principio del valore venale era del resto già previsto dalla Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e sistematicamente ribadito dalla giurisprudenza della Corte Europea.

L'art. 1 Protocollo n. 1 addizionale alla C.E.D.U. così testualmente 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 pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale.*

Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso di beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende".

È noto che l'art. 1 del Protocollo n. 1 della invocata convenzione contiene tre distinti principi:

- la prima regola, contenuta nella prima frase del primo comma, è di natura generale ed enuncia il principio di pacifico godimento della proprietà;
- la seconda regola garantisce dalla privazione del possesso e la rende soggetta a certe condizioni;
- la terza regola, contenuta nel secondo comma, riconosce che gli stati contraenti hanno il compito, tra le altre cose, di controllare l'uso della proprietà per la soddisfazione dell'interesse generale.

Le tre regole non sono comunque "distinte" e ciò comporta la necessità di una lettura coordinata. La seconda e la terza regola sono collegate con la particolare facoltà di interferenza con il diritto di godere pacificamente della proprietà e dovrebbero per questo essere reinterprete alla luce del principio generale enunciato dalla prima regola (confronta tra gli altri James e altri c. Regno Unito, sentenza 21 febbraio 1986, Serie A n. 98-B, pp. 29-30, § 37, seguendo i termini della analisi delle Corti nel caso Sporrang e Loennhroth c. Svezia, sent. 23 settembre 1982, serie A n. 52, p.24, §61; cfr. I Monasteri Santi c. Grecia, sent. 9 dicembre 1994, serie A n. 301, p. 31, § 56; e ancora Iatridis c. Grecia n. 31107/96 § 55 ECHR 1999-II).

4.2) l'applicazione e l'efficacia della Cedu (dopo il Trattato di Lisbona ratificato con legge 2.8.2008 n. 130)

È noto che in data 1.12.2009 è entrato in vigore il Trattato di Lisbona che è stato ratificato dallo Stato Italiano con la legge 2.8.2008 n. 130.

L'art. 1 n. 8 del Trattato di Lisbona ha modificato l'art. 6 del Trattato sull'Unione Europea e del Trattato che istituisce la Comunità Europea e pertanto l'attuale formulazione dell'indicato art. 6 ora prevede testualmente:

"1. L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea del 7 dicembre 2000 adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati. Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati. I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali

disposizioni.

2. *L'Unione aderisce alla Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati.*

3. *I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali”.*

Ecco allora che i diritti fondamentali già previsti dalla c.e.d.u. in materia di tutela del diritto di proprietà, ora fanno parte dei principi generali del Trattato sull'Unione Europea e del Trattato istitutivo della Comunità Europea e pertanto in quanto tali appaiono suscettibili di essere applicati direttamente nell'ordinamento nazionale, con disapplicazione delle norme interne con esse configgenti (anche senza la necessità di sollevare la relativa questione di legittimità costituzionale).

E tale obbligo è imposto a tutti, cittadini, pubblica amministrazione e giudici.

“Né va sottaciuto che la particolare autorevolezza della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo risulta ad oggi ulteriormente avvalorata dalla rinnovata e diretta incidenza sul piano interno delle disposizioni della relativa Convenzione, e ciò in forza del combinato disposto della nuova formulazione dell'art. 6 del Trattato dell'Unione Europea conseguente dalle modifiche apportate con il Trattato di Lisbona (cfr. ivi, commi 2 e 3: <L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. ...>; <I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali>) e dell'art. 117 primo comma costituzione come sostituito dall'art. 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 (<La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali>)” (C.d.S. sezione IV 11.9.2012 n. 4808).

Tuttavia, corre l'obbligo di segnalare per completezza che si registrano anche voci contrarie in materia (ex multis C.d.A. A.P. n. 5/2015).

5) QUANTO AL REGIME FISCALE DELLA INDENNITÀ

Solo per completezza di indagine, si precisa che le indennità relative ai fabbricati (per esproprio totale o per perdita di valore) non deve scontare alcuna forma di imposizione diretta.

Si ricorda infatti che l'art. 35 d.p.r. n. 327/2001 (e l'art. 81 d.p.r. n. 917/1986 al quale esso rimanda) prevede che l'imposta del 20 % sia applicata esclusivamente alle somme relative ad espropri di aree edificabili ricadenti nelle zone omogenee A B C D e non anche invece a quelle relative ai fabbricati, che restano escluse da ogni forma di imposta.

L'indennità di esproprio afferenti i fabbricati non integra quindi gli estremi della plusvalenza, come del resto peraltro lo stesso Ministero delle Finanze ha chiarito (già da tempo con anche sotto la previgente normativa di cui all'art. 11 della legge n. 413/1991):

- con la r.m. n. III – 5 – 561 del 15.10.1993 il ministero ha testualmente stabilito che “In forza delle citate disposizioni le indennità e le altre somme sono assoggettate a tassazione solo se corrisposte relativamente a terreni come sopra qualificati. Pertanto, come già precisato da questo Dipartimento, con nota V-7/35 del 21 luglio 1993 della Direzione Centrale per l'Accertamento e la Programmazione, la normativa sopra richiamata non si rende applicabile alle indennità riferite all'acquisizione, mediante esproprio, di fabbricati di qualunque tipo, nonché delle eventuali pertinenze”;
- che con la citata nota V-7/35 del 21.7.1993 lo stesso ministero aveva già chiarito che “È, invece, da ritenere sicuramente non assoggettabile a tassazione la percezione di somme avvenuta ai medesimi titoli relativamente a fabbricati di qualunque tipo, nonché alle eventuali pertinenze”.

\$\$\$ \$

Tutto ciò premesso e considerato il proprietario istante

AVVERTE

che, in denegata ipotesi, si vedrà costretto ad agire in giudizio riservandosi, se necessario, di adire anche la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo per veder integralmente tutelati i propri diritti e rispettate le garanzie stabilite dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e dai suoi Protocolli Addizionali

RICORDA

che l'applicazione delle norme CEDU è ineludibile perché se esse non vengono applicate dalle Amministrazioni o dai Giudici Italiani, saranno applicate dalla Corte Europea, alla quale l'espropriato può sempre fare ricorso.

RICORDA

che l'art 16 bis, comma 5 della legge 4.5.2005 n. 1 e successive modifiche impone alle Amministrazioni (ed ai soggetti equiparati) l'obbligo di dare immediata applicazione alle norme CEDU e prevede pesanti responsabilità per la violazione dell'obbligo imposto.

INVITA

codesta società ad accertarsi di avere la disponibilità delle somme necessarie a corrispondere gli indennizzi in misura adeguata alle norme CEDU o, in caso di delega, ad accertarsi che i soggetti delegati abbiano tale disponibilità e che essi prestino idonee garanzie all'Amministrazione.

RICORDA

che, secondo il costante orientamento della giurisprudenza contabile sopra richiamato, gli amministratori, i dipendenti ed i soggetti anche privati che non determinano correttamente gli indennizzi (o che procedono all'esproprio senza avere la disponibilità delle somme necessarie a corrispondere gli indennizzi correttamente determinati), si rendono responsabili di danno erariale nel caso in cui l'Ente venga condannato, a seguito dell'esperimento del giudizio di opposizione alla stima, all'esborso di somme maggiori rispetto a quelle determinate in sede amministrativa.

SI RENDE COMUNQUE DISPONIBILE

in un clima di proficua partecipazione dei cittadini al procedimento amministrativo e nell'ottica di una soluzione stragiudiziale della vicenda, a collaborare per raggiungere un accordo bonario che rappresenta certamente il migliore mezzo per perseguire gli scopi di cui all'art. 2 comma 2 del DPR 2001/327 (economicità, efficacia, efficienza, semplificazione dell'azione amministrativa).

Resta in attesa di tempestivo riscontro e di conoscere gli ulteriori atti ai sensi dell'art. 10 bis della legge n. 241/1990, anche al fine di verificare se sussistano o meno i margini per una eventuale composizione bonaria della vicenda espropriativa.

Ivan Iose Nebuloni