



REPUBBLICA ITALIANA

ORIGINALE

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

80/91

Oggetto  
Opposizione alla indennità  
espropriazione

SEZIONE PRIMA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

- Dott. Giovanni LOSAVIO - Presidente -
- Dott. Giuseppe SALME' - Consigliere -
- Dott. Salvatore SALVAGO - Rel. Consigliere -
- Dott. Maria Cristina GIANCOLA - Consigliere -
- Dott. Onofrio FITTIPALDI - Consigliere -

R.G.N. 22663/04

Cron. 25215

Rep. 6925

Ud. 27/06/08

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

sul ricorso proposto da:

ZURLO GABRIELLA, elettivamente domiciliata in ROMA VIA R. GRAZIOLI LANTE 76, presso l'avvocato JASONNA STEFANIA, rappresentata e difesa dall'avvocato ROMANO GIOVANNI, giusta procura a margine del ricorso;

- ricorrente -

contro

COMUNE DI S. MARCO DEI CAVOTTI;

- intimato -

avverso la sentenza n. 2527/03 della Corte d'Appello di NAPOLI, depositata il 20/08/03;

2008 udita la relazione della causa svolta nella pubblica  
1568 udienza del 27/06/2008 dal Consigliere Dott. Salvatore



SALVAGO;

udito, per la ricorrente, l'Avvocato ROMANO che ha chiesto l'accoglimento del ricorso;

udito il P.M., in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. Pasquale Paolo Maria CICCOLO che ha concluso per l'accoglimento del secondo motivo, assorbito il primo motivo del ricorso.

#### Svolgimento del processo

La Corte di appello di Napoli con sentenza del 26 agosto 2003 ha respinto la domanda di Gabriella Zurlo di determinazione dell'indennità per l'espropriazione con decreto sindacale del 21 dicembre 2000, di un terreno di sua proprietà ubicato nel territorio del comune di S.Marco dei Cavoti (in catasto all'art.14262, fg.33, part.171), inserito nel P.I.P. con delibera consiliare n.22 del 25 marzo 1997 e perciò avente destinazione edificatoria: ciò perché la proprietaria non aveva provveduto ad effettuare la dichiarazione prevista dall'art.16 d.lgs. 504 del 1992 ai fini dell'ICI; e perché dunque non era possibile eseguire la comparazione postulata dalla norma, e confermata dalla nota sentenza 351/2000 della Corte Costituzionale la quale ha ritenuto non irragionevole o arbitrario il meccanismo di aggancio tra indennità di esproprio ed imposta, e rilevato che la liquidazione dell'indennizzo

A handwritten signature or mark, possibly a stylized 'P', located in the bottom right corner of the page.



può intervenire soltanto dopo che il proprietario abbia effettuato la denuncia. Con la conseguenza che l'evasore totale non può conseguire l'indennità di espropriazione per mancanza di un parametro legale, e che il giudice deve in tali casi rilevarne d'ufficio la carenza e respingere tanto la domanda rivolta a conseguire l'indennità di espropriazione, quanto quella per l'indennità di occupazione temporanea, che necessariamente presuppone la stima del primo indennizzo.

Per la cassazione della sentenza, la Zurlo ha proposto ricorso per due motivi, illustrati da memoria, mentre il comune di S. Marco dei Cavoti non ha spiegato difese.

#### Motivi della decisione

Con il primo motivo del ricorso Gabriella Zurlo, deducendo violazione dell'art. 5 bis della legge 359/1992 ed 1 della Convenzione europea per i diritti dell'uomo, addebita alla sentenza impugnata: a) di aver qualificato edificabile il terreno, che invece fino al momento del decreto di occupazione era destinato a verde privato; sicchè una diversa natura non poteva essere disposta se non in forza di variante per la localizzazione di opera p. rimessa alla discrezionalità della p.a.; b) di non aver considerato che comunque l'edificabilità legale doveva essere integrata con l'edificabilità di fatto e che non poteva non tenersi

A handwritten signature in black ink, located in the bottom right corner of the page.



conto dei principi enunciati dalla Corte Edu nella sentenza Scordino, ~~X~~ peraltro conformi al precetto dell'art.42 Costit.: che qualunque grave ingerenza nella proprietà privata, quale è l'espropriazione, comporta la corresponsione di un indennizzo tendenzialmente commisurabile al valore venale del bene abitato.

Con il secondo motivo, deducendo violazione dell'art.16 d.l.s. 504/1992 e 2697 cod.civ. si duole che la Corte di appello abbia ommesso di determinare le indennità dovute malgrado nel caso non ricorresse la fattispecie prevista dalla menzionata norma, bensì quella di omessa denuncia dell'ICI che la rende inapplicabile anche perché non consente di effettuare la comparazione dalla stessa prevista; rileva che il procedimento di stima dell'indennità è disciplinato dagli art.19 e segg. legge 865/1971, laddove le disposizioni sull'ICI hanno natura meramente tributaria e non interferiscono sul diritto dell'espropriato a conseguire comunque l'indennizzo di cui all'art.42 Costit.: non possono comunque essere interpretate estensivamente né comportare l'arbitraria introduzione di una disciplina per l'evasione totale non prevista dal legislatore, giustificandola con una svista di quest'ultimo, nonché di individuare una ratio legis estranea al menzionato art.16: rivolto esclusivamente ad

A handwritten signature or mark in the bottom right corner of the page.



obbiettivi di natura fiscale e non alla identificazione della giusta indennità spettante all'espropriato.

Le suesposte censure vanno accolte nei limiti appresso individuati.

E' noto che il principio contenuto <sup>nell'art 100 cod. proc. civ</sup> ~~Errone. Il se~~  
~~gnalibro non è definito.~~, secondo il quale per proporre una domanda o per resistere ad essa è necessario avervi interesse, si applica anche al giudizio di impugnazione: nel quale, in particolare, l'interesse ad impugnare una data sentenza o un capo di essa va desunto dall'utilità giuridica che dall'eventuale accoglimento del gravame possa derivare alla parte che lo propone, e non può consistere nella sola correzione della motivazione della sentenza impugnata ovvero di parte di essa. Sicchè deve considerarsi inammissibile per difetto di interesse l'impugnazione proposta ove non sussista la possibilità per la parte che l'ha fatta di conseguire un risultato utile e giuridicamente apprezzabile.

In applicazione di detto principio, nessuna utilità potrebbe conseguire la Zurlo dall'accoglimento del profilo del primo motivo del ricorso, diretto a contestare la natura edificabile del proprio terreno, correttamente ritenuta dalla sentenza impugnata, per aver accertato che il bene rientrava in un P.I.P. recepito dal P.R.G. del comune di S. Marco, già vigente alla data di ciascuno



dei provvedimenti ablatori: perché seppure l'asserita destinazione non edificabile evitasse l'applicazione della normativa sull'ICI, la stessa comporterebbe ex art.5 bis, 4° comma della legge 359/1992, che il calcolo dell'indennità di espropriazione debba compiersi con il criterio tabellare dei valori agricoli medi (art.16 legge 865/1971); con conseguente rischio che il relativo importo (significativamente non indicato dalla ricorrente) risulti addirittura inferiore alla somma offerta a tale titolo dall'amministrazione comunale di f.37.500.000.

Pertanto detto profilo deve dichiararsi inammissibile.

Fondati, sono, invece, gli altri, per avere la Corte di appello effettivamente prospettato un'erronea interpretazione della normativa contenuta nell'art.16 d.lgs. 504/1992, peraltro non correttamente attribuita alla sentenza 351/2000 della Corte Costituzionale.

L'art. 16, primo comma, del D. L.vo 30 dicembre 1992, n. 504 (istitutivo dell'imposta comunale sugli immobili), dispone, infatti, che in caso di espropriazione di area fabbricabile l'indennità è ridotta ad un importo pari al valore indicato nell'ultima dichiarazione o denuncia presentata dall'espropriato ai fini dell'applicazione dell'imposta, qualora il valore di-

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive letter 'f' followed by a vertical stroke and a small flourish at the bottom.



chiarato risulti inferiore all'indennità di espropriazione determinata secondo i criteri stabiliti dalle disposizioni vigenti.

Come il testuale tenore della norma pone in luce, essa, per l'esproprio delle aree fabbricabili, contempla un meccanismo riduttivo della relativa indennità, che va commisurato al valore indicato nell'ultima dichiarazione o denuncia presentata dall'espropriato, qualora il valore dichiarato risulti inferiore all'indennità di espropriazione determinata secondo i criteri stabiliti dalle disposizioni vigenti.

L'applicabilità della norma è, dunque, ancorata ad un duplice presupposto: a) che l'espropriato abbia presentato dichiarazione o denuncia ai fini dell'applicazione dell'imposta (I.C.I.); b) che il valore dichiarato risulti inferiore all'indennità di espropriazione determinata secondo i criteri stabiliti dalle disposizioni vigenti: in conformità del resto alla sua finalità di introdurre un elemento dissuasivo non dell'evasione totale, bensì dell'elusione fiscale, che si manifesta con il dichiarare valori per le aree edificabili di gran lunga inferiori rispetto a quelli collegati al valore venale, ancorché sottoposto al meccanismo correttivo di cui all'art.5 bis della legge 359 del 1992.

Nessuno di detti presupposti può rinvenirsi



nell'ipotesi di omessa presentazione della denuncia o dichiarazione a fini I.C.I. da parte dell'espropriato, che non è, quindi, prevista e disciplinata dall'art. 16 cit. E tale carenza di disciplina non può essere colmata in via d'interpretazione, perché in realtà la presunta operazione ermeneutica si risolverebbe nell'inserimento nel dettato normativo di una integrazione non consentita all'interprete (cfr. Cass., 22 aprile 2000, n. 5283, segnatamente in motivazione); e peraltro assolutamente discrezionale, rimessa a quest'ultimo come dimostrano le diverse e variegate soluzioni prospettate dalla giurisprudenza di merito, che ora ritengono che la mancata presentazione della dichiarazione a fini I.C.I. debba comportare la valutazione delle aree da parte del proprietario come non edificabili; ora che debba essere interpretata come acquiescenza del proprietario ai valori stimati dalla P.A.; ora che debba avere conseguenze meramente processuali inducendo la Corte di appello a sospendere il processo o a dichiarare inammissibile la richiesta per l'impossibilità di operare il confronto richiesto dalla norma.

Ma ciascuna di queste soluzioni è priva di base normativa, oltre a porsi in contrasto con il precetto dell'art. 42 Costit.: introducendo le prime un meccanismo di calcolo del tutto arbitrario e configgendo con





la garanzia di non irrisorietà dell'indennizzo espropriativo che, pur non dovendo assicurare all'espropriato il diritto ad un'indennità esattamente commisurata al valore venale del bene, deve essere congruo, serio, adeguato, al fine di rispettare la garanzia della norma costituzionale. Mentre non è neppure sostenibile la tesi per cui l'omessa presentazione della denuncia a fini I.C.I. comporti il diniego di qualsiasi indennizzo, perché un simile orientamento verrebbe a maggior ragione a violare il precetto costituzionale da ultimo citato (cfr. Cass. 22 aprile 2000 n. 5283; conf. 17 gennaio 2002 n. 434, 14 marzo 2003 n. 3805). Ed ancor più i principi contenuti nell'art.1 All. 1 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, come interpretati dalla giurisprudenza della Corte europea per cui l'indennizzo non soltanto è obbligatorio, ma per essere legittimo deve necessariamente consistere in una somma che si ponga <<in rapporto ragionevole con il valore del bene>>; sicchè, se da una parte la mancanza totale di indennizzo è giustificabile solo in circostanze eccezionali, dall'altra in caso di normali espropriazioni, pur se a fini di pubblica utilità, solo una riparazione integrale può essere considerata in rapporto ragionevole con detto valore. E, per converso, soltanto <<obiettivi legittimi di utilità pubblica, come quelli

f



perseguiti da misure di riforma economica o di giustizia sociale possono giustificare un indennizzo inferiore al valore di mercato effettivo>>. Ration per cui, la Corte Costituzionale con la nota, recente sentenza 348/2007, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli art.5 bis della legge 359/1992 e 37 T.U. appr. con d.p.r. 327/2001, nella parte in cui prevedevano la determinazione di un'indennità di espropriazione oscillante, nella pratica, tra il 50 ed il 30 per cento del valore di mercato del bene ed ulteriormente ridotta dall'imposizione fiscale: in quanto priva di un "ragionevole legame" con il valore venale del bene, e quindi idonea a vanificare praticamente l'oggetto del diritto di proprietà, in palese violazione con l'art. 117 comma 1 cost., in relazione all'art. 1 del primo Protocollo della Cedu, nella interpretazione ad esso data dalla Corte di Strasburgo

La norma di aggancio limitativo dell'indennizzo espropriativo di area fabbricabile al valore alla stessa attribuito nell'ultima dichiarazione ai fini di applicazione dell'I.C.I. di cui al riferito art.16 d.lgs. 504/92 va letta, invece, alla luce del necessario equo bilanciamento tra gli opposti valori costituzionali, che in essa vengono in gioco, rappresentati, per un verso, dal dovere di concorrere alla spesa pub-

A handwritten signature in black ink, located at the bottom right of the page.



blica (sub. art. 53 Cost.); e, per altro verso, del diritto del proprietario al giusto indennizzo dell'immobile espropriatogli (di cui all'art. 42 Cost.). Per cui il duplice obiettivo perseguito dal legislatore del '92 - di incentivare fedeli dichiarazioni per l'imposta in questione e di realizzare una tendenziale armonizzazione dei valori delle aree fabbricabili ai fini tributari ed a quelli espropriativi - non può attuarsi, in forma sbilanciata, con penalizzazione del diritto indennitario in caso di omessa o non fedele dichiarazione I.C.I..

Consegue che, in detti casi, una interpretazione costituzionalmente adeguata e compatibile, rispettivamente comporti - come, del resto, già chiarito dal Giudice delle leggi con la sentenza n. 351 del 2000 - che:

a) l'evasore totale non già perda il suo diritto all'indennizzo espropriativo (come reiteratamente affermato già da questa Corte: cfr., da ultimo, Cass. 24509/06), ma unicamente sia "destinato a subire le sanzioni per la omessa dichiarazione e l'imposizione per l'I.C.I. che aveva tentato di evadere", potendo l'erogazione della indennità di espropriazione "intervenire solo dopo la verifica che essa non superi il tetto massimo ragguagliato al valore accertato per l'I.C.I., ed a seguito della regolarizzazione della po-

A handwritten signature or mark, possibly initials, located on the right side of the page.



sizione tributaria con concreto avvio del recupero dell'imposta e delle sanzioni" (così testualmente, Corte cost. n. 351/00 cit.); b) e che "l'evasore parziale resti soggetto alle stesse conseguenze per il minor valore dichiarato", potendo quindi il Comune procedere ad accertamento del maggiore valore del fondo agli effetti tributari e sulla base di questo commisurare conseguenzialmente, in via definitiva, l'indennità espropriativa (ivi) e non già liquidarla in misura irrisoria, con ancoraggio alla dichiarazione infedele (Cass.19/2008; 21433/2007; 12771/2007; 24041/2006; 126/2005).

Conclusivamente, l'omissione della dichiarazione ICI (ove dovuta) non neutralizza la funzione correttiva della liquidazione indennitaria a detta dichiarazione attribuita dal D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 16; la quale può e deve invece, esplicitarsi - come del resto precisato nella ricordata sentenza n. 351/00 della Corte costituzionale - conseguenzialmente all'accertamento, in sede fiscale, dell'imposta dovuta: senza peraltro influire sul diritto-dovere della Corte di appello adita con l'azione di cui agli art.19 e 20 della legge 865/1971, di provvedere alla liquidazione giudiziale delle giuste indennità.

La sentenza impugnata che ha invece respinto le relative richieste, va, per l'effetto, cassata nei limiti



delle censure accolte, con rinvio della causa, per nuovo esame nelle corrispondenti parti, alla stessa Corte di Napoli, in diversa composizione, cui si demanda di provvedere alla determinazione suddetta, nonché alla liquidazione delle spese del giudizio di Cassazione.

P.Q.M.

La Corte, accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e rinvia anche per la liquidazione delle spese del giudizio di legittimità alla Corte di appello di Napoli in diversa composizione.

Così deciso in Roma il 27 giugno 2008.

Il Consigliere est.

Il Presidente

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Depositato in Cancelleria il 27/6/2008

IL CANCELLIERE

CANCELLIERE  
Andrea Bianchi