

Consiglio Nazionale del Notariato

Studio n. 71-2023/P

PROCEDURE DI EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA: L'INDENNITÀ DI ESPROPRIO NON CORRISPOSTA E LA POSIZIONE DELL'ULTIMO TITOLARE DEL BENE.

di Francesco Gerbo

(Approvato dalla Commissione Studi Pubblicistici il 5 aprile 2023)

Abstract

Lo Studio affronta in particolare il tema della natura giuridica dell'indennità di esproprio con specifico riferimento a quella relativa alle aree PEEP.

Di recente è venuta in considerazione da parte della giurisprudenza della Cassazione la riconducibilità o meno dell'indennità nell'ambito dell'onere reale o dell'obbligazione *propter rem*. Lo Studio non ritiene particolarmente rilevante l'individuazione classificatoria della natura giuridica dell'indennità espropriativa, quanto piuttosto l'esame dei soggetti che sono obbligati a corrisponderla. Certamente la P.A., ma lo Studio evidenzia come gli eventuali altri soggetti che possono aggiungersi quali obbligati all'Ente espropriante (titolari che si sono succeduti nel diritto di proprietà o di superficie delle singole unità), in linea con quanto ha ritenuto il Supremo Collegio, devono avere partecipato come litisconsorti necessari nel giudizio ordinario relativo al *quantum* individuativo dell'indennità dovuta. In difetto di un loro coinvolgimento nel giudizio sono perciò estranei a qualsiasi obbligazione in tal senso.

Sommario: 1- Il quadro normativo originario. 2- L'E.R.P. 3- L'evoluzione normativa e giurisprudenziale. 4- L'indennità di esproprio quale onere reale o obbligazione *propter rem*. 5- Considerazioni conclusive.

1 - Il quadro normativo originario.

A questo proposito si deve avere riguardo all'insieme dei provvedimenti legislativi che, a partire dai primi anni '60 e sino alla metà degli anni '90, hanno dato ampio impulso al fenomeno dell'urbanizzazione mediante l'intervento pubblico. In Italia a questo riguardo si sono prese le mosse dalle esperienze tedesche del primo dopoguerra e da quelle inglesi degli anni '50 conosciute come *Town and Country Planning Act*.

Attraverso questi programmi si è rivitalizzato un istituto tradizionale quale quello del diritto di superficie¹. Con norme successive tuttavia il legislatore italiano, per necessità di bilancio, è tornato a privilegiare fattispecie proprietarie² a svantaggio dell'istituto superficario che sembra destinato perciò a non avere più prospettive vivaci e diffuse come era sembrato invece al momento dell'avvio di tali programmi.

Il quadro normativo cui fare riferimento a questo riguardo è molto articolato. In particolare si farà riferimento alla Legge 18 aprile 1962, n. 167³ modificata, per quello che qui interessa, dalla Legge 22 ottobre 1971, n. 865 e successive modifiche ed integrazioni, in particolare quelle apportate dal Decreto Legge 2 maggio 1974, n. 115, convertito nella Legge 27 giugno 1974, n. 247, alla Legge 5 agosto 1978, n. 497; alla Legge 15 febbraio 1980, n. 25; alla Legge 5 aprile 1985, n. 118 e alla Legge 28 dicembre 1995, n. 549⁴, non trascurando naturalmente la Legge 28 gennaio 1977, n. 10 e sue successive modifiche ed integrazioni, il D.L. 13 maggio 2011, n. 70 convertito nella L. 12 luglio 2011, n. 106 e l'art. 25 *undicies*, comma 2, e il D.L. 23 ottobre 2018, n. 119 convertito con modificazioni nella L. 17 dicembre 2018, n. 136.

¹ Su cui, in termini generali, v. particolarmente il Pensiero di Giuristi quali Lino Salis soprattutto nell'Opera *La superficie*, in *Trattato di diritto civile italiano* fondato da Filippo Vassalli, II ed. riv. ed ampl., Torino, 1958 e nella voce «Superficie (Diritto vigente)», in *Noviss. dig. it.*, XVIII, s.d. ma Torino, 1971, p. 944 (e, con riferimento alla codificazione del 1865, nella monografia, *La proprietà superficaria*, Padova, 1936) e Giovanni Pugliese, *Superficie*, in *Commentario del Codice civile* a cura di Scialoja e Branca, Bologna-Roma, 1976. Sul tema generale della superficie si vedano anche le ampie ricostruzioni del G. PASETTI BOMBARDELLA, voce «Superficie (dir. priv.)», in *Enc. del dir.*, XLIII, s.d. ma Milano, 1990, p. 1471 ss., di G. PALERMO, *La superficie*, in *Trattato di diritto privato* diretto da Pietro Rescigno, VIII, rist., Torino, 1989, p. 3 ss. e, di recente, di C.M. BIANCA, *La proprietà, Diritto civile*, VI, Milano, 1999, p. 541 ss. La rivitalizzazione dell'istituto della superficie da parte del Legislatore degli ultimi decenni del '900 attraverso quelli che qui si sono definiti «I piani di attuazione dei programmi di edilizia residenziale pubblica», è segnalata da G. PIAZZA, «Jus ad aedificandum». *ed acquisto della proprietà superficaria*, in *Dir. e giur.*, 1974, p. 641 ss. che coglie (v. nota n. 1 p. 641) nell'esperienza tedesca un significativo precedente; da Breccia, *Il diritto all'abitazione*, Milano, 1980, in particolare p. 289 ss. e da M. BESSONE – M. DI PAOLO, voce «Superficie (Diritto civile)» in *Enc. giur. Treccani*, XXX, s.d., ma Roma, 1993, nel paragrafo V della voce.

² Ci si riferisce, in particolare, alla Legge 28 dicembre 1995, n. 549. Nel settantacinquesimo comma dell'art. 3 di questa norma è infatti prevista – dietro pagamento di un corrispettivo da calcolarsi ai sensi del settantasettesimo comma dello stesso art. 3 – la cessione in proprietà delle aree già concesse in superficie *ex art.* 35 della Legge n. 865 del 22 ottobre 1971.

³ Questa legge, già dagli anni '60, andava messa in relazione con altre disposizioni legislative che provvedevano al reperimento dei fondi necessari ai fabbisogni di attuazione. Si veda, ad esempio, l'art. 1 della Legge 29 settembre 1964, n. 847 secondo cui i Comuni ed i Consorzi di Comuni sono autorizzati a contrarre, in deroga agli articoli 300 e 333 del testo unico della legge comunale e provinciale approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, mutui con la Cassa depositi e prestiti, con istituti di credito fondiario ed edilizio, con le sezioni autonome per il finanziamento di opere pubbliche ed impianti di pubblica utilità nonché con gli istituti di assicurazione e di previdenza, per l'attuazione dei piani delle zone per l'edilizia economica e popolare di cui alla Legge 18 aprile 1962, n. 167, e precisamente:

a) per l'acquisizione delle aree comprese nei piani suddetti da cedere ad enti o privati che si impegnino a realizzare la costruzione di case economiche e popolari, nonché delle aree relative alle opere e servizi complementari, urbani e sociali;

b) per le opere di urbanizzazione di cui agli articoli 10 primo comma e 19 della legge suddetta e per l'acquisizione delle relative aree.

⁴ Di grande interesse la lettura del Volume che ha dato – almeno per quanto riguarda il periodo che arriva sino all'anno della sua pubblicazione – un significativo contributo alla chiarezza della materia: Aa.Vv., *La casa di abitazione tra normativa vigente e prospettive*, I, *Aspetti costituzionali e amministrativi*, Milano, 1986.

Il concetto di *edilizia residenziale pubblica*⁵ (E.R.P.) è stato introdotto nel sistema dalla citata Legge n. 865 del 1971. Essa ha integrato in un vasto quadro di innovazione programmatica il vecchio impianto normativo che faceva riferimento al dato dell'*edilizia economica e popolare*⁶.

2 – L'E.R.P.

I programmi edilizi condotti nell'ambito del così detto regime residenziale pubblico hanno ad oggetto le opere⁷ realizzate in: edilizia sovvenzionata; edilizia agevolata; edilizia convenzionata.

A) *L'edilizia sovvenzionata* ha luogo attraverso l'attuazione di programmi urbanistici di nuova realizzazione o di recupero del patrimonio edilizio esistente⁸ di proprietà dei Comuni o degli Istituti Autonomi per le Case Popolari (v., ad esempio, gli articoli 27 e seguenti della citata Legge n. 457 del 1978). L'esecuzione di tali linee programmatiche avviene esclusivamente con l'utilizzo di mezzi finanziari pubblici e da parte di soggetti pubblici quali i Comuni e gli II. AA. CC. PP.

La linea di tendenza della normativa dettata a questo riguardo è quella di privilegiare, quali soggetti attuatori dei programmi edilizi, i Comuni rispetto agli Istituti per le Case Popolari. In particolare, la Legge 15 febbraio 1980 n. 25, la Legge 25 marzo 1982 n. 94 e la Legge 5 aprile 1985 n. 118 hanno infatti finanziato interventi *straordinari* di edilizia pubblica realizzati dagli Enti locali e non riferibili all'attività istituzionale degli II. AA. CC. PP.

Le Regioni hanno individuato le singole iniziative edilizie cui dare esecuzione nell'ambito di programmi pluriennali e hanno provveduto altresì ad indicare le modalità generali di intervento sulla

⁵ Per una ricostruzione di taglio amministrativistico ed urbanistico del fenomeno cfr. M. PALLOTTINO, nel Contributo di M. PALLOTTINO- P. BONACCORSI, *Soggetti e strumenti per la realizzazione degli interventi di edilizia residenziale pubblica*, in Aa.Vv., *La casa di abitazione tra normativa vigente e prospettive*, I, *Aspetti costituzionali e amministrativi*, cit., p. 429 ss., in particolare p. 431 ss. Ancora prima, nei termini, G. ROEHRSEN, voce «Edilizia popolare ed economica», in *Enc. del dir.*, XIV, s.d. ma Milano, 1965, p. 313 ss. e M. PALLOTTINO, voce «Piano per l'edilizia economica e popolare», *ivi.*, XXXIII, s.d. ma Milano, 1983, p. 634 ss. e voce «Edilizia sociale», in *Noviss. Dig. it., Appendice*, III, s.d. ma Torino 1982, p. 264 ss., in particolare la sottovoce «Edilizia residenziale pubblica», *ivi.*, p. 266 ss. Occorre avvertire che la materia è in continua evoluzione ed i Contributi ora citati non possono che riferirsi al quadro normativo anteriore. Essi non tengono naturalmente conto di provvedimenti legislativi, pure fondamentali in materia, quali ad esempio quelli dettati dalle LL. 24 dicembre 1993, n. 560; 28 gennaio 1994, n. 85; 28 dicembre 1995, 549, etc.

⁶ Si veda a questo riguardo in particolare la citata Legge n. 167 del 1962.

⁷ L'art. 1 della Legge 24 dicembre 1993, n. 560 definisce quali alloggi di edilizia residenziale pubblica quelli acquisiti, realizzati o recuperati dallo Stato, da Enti pubblici territoriali, nonché dagli Istituti autonomi per le case popolari e dai loro consorzi comunque denominati:

a) a totale carico;

b) con il consenso;

c) con il contributo dello Stato, della Regione o degli Enti pubblici territoriali. Sul tema si vedano pure i Contributi (anche se come detto si avvertono i limiti temporali dati dall'anno in cui essi sono stati elaborati) di Merloni, *Alcune note sulla distribuzione delle funzioni in materia di edilizia residenziale pubblica tra regioni ed enti locali*, in Aa.Vv., *La casa di abitazione*, cit., p. 415 ss., di Conte, *Politiche regionali nella legislazione edilizia*, *ivi.*, p. 387 ss. e della Torchia, *La programmazione dell'intervento pubblico fra Stato e Regioni*, *ivi.*, p. 355 ss.

⁸ Argomento su cui v. in particolare P. BONACCORSI-G. D'ANGELO, *Il recupero del patrimonio edilizio nella Legge n. 457 del 1978*, in *Riv. giur. ed.*, 1979, II, p. 3 e S. AMOROSINO, *Il piano di recupero nel «sistema» dei piani urbanistici*, *ivi.*, 1990, II, p. 239 ss. Sul generale tema dei diritti reali è importante osservare come l'art. 15 della citata Legge 457 del 1978, abbia derogato al Codice civile per quanto riguarda la necessaria stabilità dell'importo ipotecario iscritto nei Pubblici Registri Immobiliari. Sulla questione v. F. GERBO, *Credito fondiario e indicizzazione*, in *Riv. dir. comm.*, 1984, I, p. 159 ss.

base della ripartizione delle disponibilità finanziarie esistenti effettuata tra le Regioni stesse da parte del C.I.P.E. (Comitato Inter-ministeriale per la Programmazione Economica) e del C.E.R. (Comitato per l'Edilizia Residenziale, istituito con l'articolo 2 della Legge n. 865 del 1971).

Le singole unità immobiliari realizzate sono oggetto di locazione a favore di titolari di reddito poco elevato.

B) *L'edilizia agevolata*⁹, prevista in particolare dalle citate Leggi n. 865 del 1971 e n. 457 del 1978, è realizzata attraverso un intervento pubblico non disgiunto dall'attività dei privati (c.d. *edilizia semi-privata*). Essa ha in comune con l'ipotesi descritta nella precedente lettera «A» l'intervento, anche se in questo caso limitato, di soggetti pubblici, mentre ha come comune denominatore con l'ipotesi di cui alla successiva lettera «C» il meccanismo del «convenzionamento» cioè dell'accordo, su cui si tornerà meglio tra breve, tra la Pubblica Amministrazione (Comune) ed il soggetto che materialmente realizza le opere (Cooperativa o impresa non mutualistica).

Vengono realizzati alloggi per essere assegnati in proprietà o in superficie o per essere ceduti in locazione a soggetti che, avendo residenza anagrafica o sede di lavoro nel Comune ove è situato l'immobile, sono privi di altro alloggio e fruiscono di fasce di reddito medio-basso, tuttavia più elevate rispetto a quelle proprie degli assegnatari di alloggi realizzati nell'attuazione dei programmi di edilizia sovvenzionata.

L'intervento pubblico si sostanzia, quale contropartita dei controlli amministrativi sull'edificazione e sull'assegnazione, nel contributo finanziario da parte dello Stato. Tale erogazione tende a limitare il costo del denaro preso a mutuo dall'impresa costruttrice nella realizzazione dei programmi edilizi, tanto da determinare un sensibile decremento del tasso dei finanziamenti concessi dal sistema creditizio. Tutto ciò si riflette – e va a costituire oggetto di «convenzione» tra l'impresa costruttrice e la P.A. – sulle caratteristiche tipologiche delle unità immobiliari da realizzare. Esse, ad esempio, non devono superare i 95 mq. per quanto riguarda la porzione residenziale ed i 18 mq. per ciò che concerne l'autorimessa di pertinenza (v. l'articolo 16 ultimo comma della Legge n. 457 del 1978). Si riflette altresì sui corrispettivi di cessione in proprietà o in superficie degli alloggi se alienati, e sui canoni di locazione se gli alloggi sono dati in godimento.

C) *L'edilizia convenzionata*, come si è detto, ha in comune con i programmi di edilizia agevolata il fenomeno del «convenzionamento» tra l'Ente locale ed il soggetto che realizza l'intervento costruttivo.

In questo caso sono assenti agevolazioni finanziarie pubbliche di rilievo. L'intervento costruttivo in esame si esplica in un doppio ambito di applicazione legislativa. Il primo è quello affrontato dalla Sentenza in esame e previsto dagli articoli 7 e 8 della così detta Legge Bucalossi (Legge relativa all'edificabilità dei suoli: n. 10 del 28 gennaio 1977¹⁰); il secondo è offerto dall'articolo 35 della Legge n. 865 del 22 ottobre 1971. Nel primo caso il programma edilizio è realizzato, in conformità a quanto previsto nella convenzione conclusa tra Ente locale e costruttore, su aree di proprietà privata. In cambio di una sensibile riduzione degli oneri concessori, la realizzazione e l'assegnazione degli alloggi sono soggette a regole inderogabili per quanto riguarda rispettivamente le caratteristiche costruttive ed i corrispettivi di cessione. Nella seconda ipotesi, la convenzione che caratterizza

⁹ Su cui v., in particolare, N. CENTOFANTI, *Il convenzionamento nell'edilizia residenziale pubblica e privata*, Rimini, 1987, soprattutto p. 39 ss. e Aa.Vv., *Convenzioni urbanistiche e tutela nei rapporti tra privati* a cura di MICHELE COSTANTINO, rist., Milano, 1995.

¹⁰ Sulla Legge in esame e sul convenzionamento da essa previsto v. soprattutto Aa.Vv., *L'edificabilità dei suoli* a cura di A. CARULLO, Padova, 1983, segnatamente il Contributo di A. CLARIZIA, *Edilizia convenzionata*, p. 211 ss.

questo modello di edilizia residenziale pubblica, come si è detto, è quella di cui all'articolo 35 della Legge n. 865 del 1971¹¹.

¹¹ Gli obblighi a carico dei privati e scaturenti dalle convenzioni concluse con il Comune, in generale, hanno natura di obbligazioni *propter rem* secondo la Cass., 26 novembre 1988, n. 6382, in *Riv. giur. ed.*, 1989, II, p. 50 (ove, per la verità, la decisione è citata col numero errato 6982, in luogo di quello esatto che è – come detto – il 6382; questa sentenza, va precisato, fa riferimento alla convenzione di cui all'art. 8 della Legge 6 agosto 1967, n. 765). La convenzione di cui all'art. 35 della citata Legge n. 865 del 1971 deve contenere quanto *ivi* indicato. Per comodità del Lettore si riporta l'originario contenuto del citato art. 35: «Le disposizioni dell'art. 10 della Legge 18 aprile 1962, n. 167, sono sostituite dalle norme di cui al presente articolo. Le aree comprese nei piani approvati a norma della Legge 18 aprile 1962, n. 167, sono espropriate dai comuni o dai loro consorzi. Le aree di cui al precedente comma, salvo quelle cedute in proprietà ai sensi dell'undicesimo comma del presente articolo, vanno a far parte del patrimonio indisponibile del comune o del consorzio. Su tali aree il comune o il consorzio concede il diritto di superficie per la costruzione di case di tipo economico e popolare e dei relativi servizi urbani e sociali. La concessione del diritto di superficie ad enti pubblici per la realizzazione di impianti e servizi pubblici è a tempo indeterminato; in tutti gli altri casi ha una durata non inferiore ad anni 60 e non superiore ad anni 99. L'istanza per ottenere la concessione è diretta al sindaco o al presidente del consorzio. Tra più istanze concorrenti è data la preferenza a quelle presentate da enti pubblici istituzionalmente operanti nel settore della edilizia economica e popolare e da cooperative edilizie a proprietà indivisa. La concessione è deliberata dal consiglio comunale o dall'assemblea del consorzio. Con la stessa delibera viene determinato il contenuto della convenzione da stipularsi, per atto pubblico, da trascriversi presso il competente ufficio dei registri immobiliari, tra l'ente concedente ed il richiedente.

La convenzione deve prevedere:

a) il corrispettivo della concessione in misura pari al costo di acquisizione delle aree nonché al costo delle relative opere di urbanizzazione se già realizzate;

b) il corrispettivo delle opere di urbanizzazione da realizzare a cura del comune o del consorzio, ovvero, qualora dette opere vengano eseguite a cura e spese del concessionario, le relative garanzie finanziarie, gli elementi progettuali delle opere da eseguire e le modalità del controllo sulla loro esecuzione, nonché i criteri e le modalità per il loro trasferimento ai comuni od ai consorzi;

c) le caratteristiche costruttive e tipologiche degli edifici da realizzare;

d) i termini di inizio e di ultimazione degli edifici e delle opere di urbanizzazione;

e) i criteri per la determinazione e la revisione periodica dei canoni di locazione, nonché per la determinazione del prezzo di cessione degli alloggi, ove questa sia consentita;

f) le sanzioni a carico del concessionario per l'inosservanza degli obblighi stabiliti nella convenzione ed i casi di maggior gravità in cui tale inosservanza comporti la decadenza dalla concessione e la conseguente estinzione del diritto di superficie;

g) i criteri per la determinazione del corrispettivo in caso di rinnovo della concessione, la cui durata non può essere superiore a quella prevista nell'atto originario.

Le disposizioni del precedente comma non si applicano quando l'oggetto della concessione sia costituito dalla realizzazione di impianti e servizi pubblici ai sensi del quinto comma del presente articolo.

I comuni ed i consorzi possono, nella convenzione, stabilire, a favore degli enti che costruiscono alloggi da dare in locazione, condizioni particolari per quanto riguarda gli oneri relativi alle opere di urbanizzazione.

Le aree di cui al secondo comma del presente articolo, destinate alla costruzione di case economiche e popolari, nei limiti di una quota non inferiore al 20 e non superiore al 40 per cento, in termini volumetrici, di quelle comprese nei piani, sono cedute in proprietà a cooperative edilizie ed ai singoli, con preferenza per i proprietari espropriati ai sensi della presente legge, sempre che questi ed i soci delle cooperative abbiano i requisiti previsti dalle vigenti disposizioni per l'assegnazione di alloggi economici e popolari.

Qui l'abbattimento dei costi di realizzazione del programma edilizio è dato dalla scarsa incidenza del valore dell'area fabbricabile che è stata oggetto dell'espropriazione su cui si tornerà nel prosieguo, o in misura percentualmente minima oggetto di cessione bonaria comunque a costi contenuti e che viene trasferita dal Comune all'attuatore del programma edilizio in diritto di proprietà o in diritto di superficie. L'Ente locale a sua volta l'ha preventivamente individuata nell'ambito di zone PEEP (Piani di zona per l'Edilizia Economica e Popolare, detti anche «Piani di 167» dalla Legge 18 aprile 1962, n. 167 che per prima individuò tali piani) e come si è detto l'ha espropriata o l'ha acquisita in via d'urgenza comunque nel corso di una procedura espropriativa¹², ovvero l'ha acquistata

Il prezzo di cessione delle aree è determinato in misura pari al costo di acquisizione delle aree stesse, nonché al costo delle relative opere di urbanizzazione in proporzione al volume edificabile.

Contestualmente all'atto della cessione della proprietà dell'area, tra il comune, o il consorzio, e il cessionario, viene stipulata una convenzione per atto pubblico la quale deve prevedere:

- a) gli elementi progettuali degli edifici da costruire e le modalità del controllo sulla loro costruzione;
- b) le caratteristiche costruttive e tipologiche degli edifici da costruire;
- c) i termini di inizio e di ultimazione degli edifici;
- d) i casi nei quali l'inosservanza degli obblighi previsti dalla convenzione comporta la risoluzione dell'atto di cessione.

I criteri di cui alle lettere e) e g) e le sanzioni di cui alla lettera f) dell'ottavo comma, nonché i casi di cui alla lettera d) del precedente comma dovranno essere preventivamente deliberati dal consiglio comunale o dall'assemblea del consorzio e dovranno essere gli stessi per tutte le convenzioni.

L'alloggio costruito su area ceduta in proprietà non può essere alienato a nessun titolo, né su di esso può costituirsi alcun diritto reale di godimento per un periodo di tempo di 10 anni dalla data del rilascio della licenza di abitabilità. Decorso tale periodo di tempo, l'alienazione o la costituzione di diritti reali di godimento può avvenire esclusivamente a favore di soggetti aventi i requisiti per la assegnazione di alloggi economici e popolari, al prezzo fissato dall'ufficio tecnico erariale, tenendo conto dello stato di conservazione della costruzione, del valore dell'area su cui essa insiste, determinati ai sensi del precedente art. 16 e prescindendo dalla loro localizzazione, nonché del costo delle opere di urbanizzazione posto a carico del proprietario.

Dopo 20 anni dal rilascio della licenza di abitabilità, il proprietario dell'alloggio può trasferire la proprietà a chiunque o costituire su di essa diritto reale di godimento, con l'obbligo di pagamento a favore del comune o consorzio di comuni, che a suo tempo ha ceduto l'area, della somma corrispondente alla differenza tra il valore di mercato dell'area al momento dell'alienazione ed il prezzo di acquisizione a suo tempo corrisposto, rivalutato sulla base delle variazioni dell'indice dei prezzi all'ingrosso calcolato dall'Istituto centrale di statistica. Detta differenza valutata dall'ufficio tecnico erariale ed è riscossa all'atto della registrazione del contratto dal competente ufficio del registro, che provvede a versarla al comune o consorzio di comuni. La somma è destinata all'acquisto di aree per la costruzione di case economiche e popolari.

¹² In questi casi, al fine di consentire la finanziabilità dei programmi edilizi da realizzarsi in presenza di procedure espropriative non ancora concluse, in deroga all'art. 2822 c.c., l'art. 5 del D.L. 23 gennaio 1981, n. 9, convertito con modificazioni nella Legge 25 marzo 1982, n. 94, consente agli Istituti di credito di finanziare le imprese costruttrici con operazioni garantite da ipoteca iscritta sulle aree formalmente non acquisite dall'Ente locale e di conseguenza neanche dal soggetto attuatore del programma edilizio e concedente l'iscrizione. L'ipoteca può essere infatti validamente concessa anche solo dopo la trascrizione della convenzione di cui all'art. 35 della Legge 22 ottobre 1971, n. 865 ed avrà efficacia, senza alcuna ulteriore formalità, dal momento dell'acquisizione a favore del Comune delle aree oggetto della convenzione. Sul punto cfr. C.M. TARDIVO- M. VENTOLA, *Il credito fondiario ed edilizio nella legislazione vigente*, II ed., Roma, 1988, in particolare p. 199 ss. In termini specifici sulla deroga apportata all'art. 2822 c.c. dalle disposizioni normative ora citate v. F. GERBO, *Riflessioni in ordine all'ipoteca iscritta ai sensi del Decreto Nicolazzi-bis*, in *Vita. not.*, 1983, p. 725 ss. e G. LO SCHIAVO, *L'ipoteca su beni altrui ed il decreto «Nicolazzi bis»*, in *Scritti in onore di Guido Capozzi*, I, Diritto privato, t. II, Milano, 1992, p. 757 ss. A questo riguardo è importante osservare come tali operazioni di mutuo,

“bonariamente”, cioè in virtù di un accordo con il proprietario che ha ritenuto preferibile alienarla al Comune, sottraendosi così ad un procedimento amministrativo di tipo ablatorio¹³. Il costo contenuto dell’area edificabile si riflette, da un lato, sui corrispettivi di cessione degli alloggi che sono naturalmente molto più bassi rispetto a quelli di mercato e, dall’altro, sulle caratteristiche delle costruzioni che anche in questo caso sono soggette, per quanto concerne la loro realizzazione, ad alcuni parametri predeterminati.

La zona PEEP è dipendente in modo significativo dalle risultanze del Piano Regolatore Generale¹⁴ ed in mancanza di questo è legata ai contenuti del Regolamento edilizio e del Programma di fabbricazione¹⁵.

Il Piano per l’Edilizia Economica e Popolare è stato disegnato dalla Legge del 18 aprile 1962, n. 167 ed attuato con le ricordate Leggi n. 865 del 1971 e n. 247 del 1974. Esso costituisce un mezzo di attuazione del Piano Regolatore Generale e, come si è accennato, è funzionale all’attuazione dei programmi di *edilizia residenziale pubblica*. Il Piano di zona è predisposto non da tutti i Comuni ma solo dai più grandi, ad esempio dai Capoluoghi di Provincia.

3- L’evoluzione normativa e giurisprudenziale.

Pur prescindendo in questa sede dall’esame dell’articolato regime di dismissione del patrimonio degli Enti pubblici¹⁶ - che pure richiama tale disciplina di semplificazioni - si devono qui ricordare tre importanti provvedimenti normativi che vanno tra loro raccordati.

una volta accollate dagli assegnatari, non siano più rifinanziabili sino alla conclusione delle procedure espropriative perché la deroga all’art. 2822 c.c. è prevista da queste norme solo nel caso di operazioni finanziarie concesse a vantaggio delle imprese costruttrici. L’occupazione di urgenza, come è noto, ha conosciuto negli anni diversi interventi legislativi (dalla L. 458/1988 alla L. 662/1996, sino al D.P.R. 327/2001) influenzati soprattutto da un lungo *iter* giurisprudenziale. Si veda in proposito F.G. SCOCA, *Modalità di espropriazione e “rispetto” dei beni (immobili) privati*, in *Dir. amm.*, 2006, pp.519 ss.

¹³ Procedimento che, nel caso in cui si realizzi, deve concludersi positivamente per la P.A., anche successivamente alla realizzazione del programma edilizio. È difficile infatti concordare con quella linea di pensiero ad oggi per la verità piuttosto in disuso, viste le situazioni complesse e non sempre perfettamente legittime che aveva generato, che fa riferimento alla c.d. «occupazione appropriativa», cioè a quel fenomeno che verrebbe a realizzarsi quando *senza titolo* (cioè in assenza di un provvedimento espropriativo) la P.A. occupa un suolo privato e lo acquisisce in forza della irreversibile trasformazione (!) dello stesso a seguito della realizzazione di opere: v. ad esempio Cass., 7 febbraio 2000, n. 1329, in *Riv. not.*, 2000, p. 1209 con nota (alle p. 1217 ss.) di G. CASU, *Sulla c.d. occupazione invertita od occupazione appropriativa*. Sul punto difatti si è pronunciata la Corte Costituzionale con Sentenza n. 293 dell’8 ottobre 2010 che ha dichiarato illegittimo l’art. 43 del T.U. dell’Edilizia (D.P.R. 8 giugno 2001 n. 327). A ciò ha fatto seguito l’introduzione nel citato T.U. dell’art. 42-bis (in virtù del D.L. 6 luglio 2011, n. 98 convertito con modificazioni nella L. 15 luglio 2011, n. 111) dichiarato costituzionalmente legittimo dalla Corte con Sentenza del 30 aprile 2015, n. 71.

¹⁴ Che «ha finito per riassumere, in una pluralità di occasioni, i connotati propri di mappa delle destinazioni generali e degli usi territoriali e quelli di normazione prescrittiva e di dettaglio», secondo N. ASSINI-P. MANTINI, *Aspetti evolutivi e tendenze del diritto urbanistico*, in *Riv. giur. ed.*, 1990, II, p. 253. Il P.R.G. va considerato quale atto amministrativo dal contenuto precettivo secondo la giurisprudenza del Supremo Collegio: v., ad esempio, Cass. 28 febbraio 1985, n. 1743, in *Giust. civ. mass.*, 1985, p. 542 e Cass., 16 gennaio 1987, n. 290, *ivi*, 1987, p. 87. Sul punto per la dottrina – in termini generali – v. M.A. BARTOLI-A. PREDIERI, voce «Piano regolatore», in *Enc. del dir.*, XXXIII, s.d. ma Milano, 1983, p. 654 ss.

¹⁵ Esso è equiparato secondo la giurisprudenza della Corte Costituzionale al Piano Regolatore Generale: v. Sentenza 20 marzo 1978, n. 23, in *Giust. cost.*, 1978, I, p. 468 con nota (alle p. 692 ss.) di A. BARDUSCO, *Corte Costituzionale e pianificazione del territorio*. La decisione si legge anche in *Giur. it.*, 1979, I, 1, c. 209 con breve nota redazionale.

¹⁶A questo riguardo si veda il regime tracciato, in particolare, dalla Legge 24 dicembre 1993, n. 560, dal D.Lgs. 16 febbraio 1996, n. 104 e dalla Legge 15 maggio 1997, n. 127.

Il primo è relativo agli alloggi realizzati su aree concesse in proprietà nel programma di attuazione dell'edilizia che prima si è definita *agevolata*¹⁷ ed è dato dall'articolo 23 della Legge 17 febbraio 1992, n. 179 che, nel secondo comma, abroga i limiti alla libera disponibilità di tali alloggi per i primi venti anni dal rilascio dell'abitabilità, abroga cioè dal comma quindicesimo al diciannovesimo l'articolo 35 della Legge n. 865 del 1971.

Il secondo concerne l'articolo 20 della citata Legge 17 febbraio 1992, n. 179, così come modificato dall'articolo 3 della Legge del 28 gennaio 1994, n. 85. Esso consente in ordine a *tutti* gli alloggi di edilizia agevolata, cioè relativamente a quelli realizzati su aree cedute in proprietà ed a quelli edificati su aree cedute in superficie, l'alienazione e la locazione degli alloggi stessi dopo cinque anni dall'assegnazione o dall'acquisto. Prima di tale termine l'alienazione e la locazione sono consentite ricorrendo in capo all'assegnatario gravi, sopravvenuti e documentati motivi, e comunque previa autorizzazione regionale. Il mantenimento del contributo è subordinato al possesso da parte del cessionario dei requisiti soggettivi per poterne fruire¹⁸.

Il terzo, ancora più importante del precedente, è offerto dai commi settantacinque e seguenti dell'articolo 3 della Legge 28 dicembre 1995, n. 549¹⁹. Questa norma prevede che i Comuni possono cedere in proprietà le aree che concessero in diritto di *superficie* ai sensi del quarto comma dell'articolo 35 della Legge n. 865 del 1971 (comma settantacinquesimo). Inoltre (comma settantottesimo) le convenzioni stipulate, prima dell'entrata in vigore della ricordata Legge n. 179 del 1992, ex articolo 35 della più volte citata Legge n. 865 per la cessione del diritto di proprietà, possono essere modificate prevedendo dietro corrispettivo la soppressione dei limiti decennali e ventennali *ivi* previsti.

I tre provvedimenti normativi ora ricordati sono in tutta evidenza a vantaggio delle assegnazioni di alloggi realizzati su aree cedute in proprietà, assegnazioni che da un lato vengono *liberalizzate* (parificandole nel regime a quelle poste in essere in superficie), dall'altro vengono *incrementate*.

A questo riguardo non può trascurarsi la disposizione contenuta nel D.L. 13 maggio 2011, n. 70 (convertito con modificazioni nella L.12 luglio 2011, n. 106) che ha aggiunto il comma 49 *bis* all'art. 31 della L. 23 dicembre 1998, n. 448, prevedendo la liberazione dai vincoli di alienabilità e di prezzo massimo di cessione dopo i cinque anni dal primo trasferimento dietro pagamento di un ulteriore onere concessorio (improvvidamente definito dalla norma "corrispettivo") e la stipulazione di una

¹⁷ La norma in esame, in conformità ai precedenti normativi, fa infatti riferimento al solo dato dell'edilizia *agevolata*. Sul tema v. in particolare Centofanti, *La legislazione urbanistica*, II ed., Padova, 2000, p. 235-236.

¹⁸ Prima della modifica introdotta dall'art. 3 della ricordata Legge n. 85 del 1992 il citato art. 20 apriva ad un regime più permissivo rispetto a quello sancito dall'art. 35, ma era certamente più restrittivo rispetto alla norma attuale perché prevedeva l'alienazione o la locazione degli alloggi di edilizia agevolata solo *dopo* cinque anni dall'assegnazione o dall'acquisto e comunque solo sussistendo gravi e sopravvenuti motivi (implicitamente: da documentarsi n.d.r.) e previa autorizzazione della Regione. Interessante, al riguardo, lo Studio di Casu, *Finanziaria 1996 e divieti di alienabilità abrogati per l'edilizia residenziale pubblica convenzionata*, in *Studi e materiali* a cura della Commissione Studi del Consiglio Nazionale del Notariato, 1995-1997, Milano, 1998, p. 261 ss.

¹⁹ La linea di tendenza, anche sotto il profilo tributario, è comunque quella di ritenere l'assegnatario quale definitivo titolare del diritto reale e quindi obbligato al pagamento delle imposte. Si veda a questo riguardo la significativa sentenza n. 5802 del 12 giugno 1999 del Supremo Collegio (in *Giust. civ. mass.*, 1999, p. 1347 e di cui è anche la decisione del S.C. immediatamente precedente a quella ora indicata (cioè la n. 5 stata data notizia immediatamente dal quotidiano economico *Il Sole-24 Ore* del 19 agosto 1999) che vede nell'assegnatario il responsabile dell'I.C.I. In senso conforme 801 del 12 giugno 1999, *ivi*, p. 1346 ed in *Giur. it. mass.*, 1999, c. 713). È interessante osservare come queste due decisioni, pur essendo della I Sezione e pur pervenendo alle medesime conclusioni, hanno impegnato due Collegi e quindi due Estensori diversi (Estensore della n. 5801 è il dr. Adamo ed Estensore della n. 5802 è il dr. Graziadei).

nuova convenzione che dia atto della rimozione di tali vincoli in ordine agli alloggi realizzati su aree cedute in proprietà (e quindi con esclusione di quelli realizzati su aree concesse in diritto di superficie) le cui convenzioni ex art. 35 della L.865/1971 furono "... stipulate precedentemente alla data di entrata in vigore della L. 17 febbraio 1992, n. 179" (c.d. Legge Ferrarini-Botta).

Questa norma è per la verità molto discutibile e di dubbia applicabilità giacché pone nuovi limiti e vincoli (oneri concessori, obbligo di nuova convenzione, etc.) agli alloggi concessi in proprietà che erano stati liberati da tali vincoli attraverso l'abrogazione dei commi 15/19 dell'articolo 35 della L. 865/1971 dalla L. 179/1992, con il risultato pratico di ledere ad esempio i "diritti quesiti" di chi ha acquistato l'alloggio in proprietà (naturalmente decorso il termine di legge di inalienabilità) tra il 1992 e il 2011 senza vincoli di alcun genere.

Non può trascurarsi neanche quell'orientamento giurisprudenziale²⁰ che (per la verità in modo piuttosto confuso) di recente è tornato sul tema, peraltro modificando l'orientamento giurisprudenziale precedente²¹.

Queste decisioni della Cassazione hanno ritenuto *dirimenti* a favore dell'orientamento espresso, alcuni passi legislativi che per la verità *dirimenti* non sono affatto perché anch'essi come si è visto confusi e piuttosto contraddittori, e talvolta in contraddizione con il contenuto di tali decisioni (cfr. ad esempio il citato comma 49 *bis* di cui sopra che lega l'importo dovuto quale corrispettivo, *rectius*: si è detto quale ulteriore onere concessorio, per la liberazione dal vincolo alla durata residua di questo, mentre la Cassazione ha ritenuto tale vincolo, se non rimosso, di durata illimitata). La giurisprudenza ora citata ha previsto l'inserzione automatica (artt. 1339 e 1419 Cod. civ.) del prezzo di legge in luogo di quello convenuto tra le parti, con il conseguente diritto di credito a favore dell'acquirente ed a carico del venditore alla restituzione del delta differenziale.

Anche a prescindere da alcuni provvedimenti amministrativi di grande opportunità - ad esempio quello assunto dal Commissario Straordinario al Comune di Roma in data 17 dicembre 2015 n. 33 - che sostanzialmente hanno avuto una funzione deflattiva del contenzioso, limitandolo all'onere concessorio in luogo del delta differenziale del prezzo, va osservato che sin'ora non è stato sufficientemente posto in luce come in queste ipotesi di contenzioso non siano troppo spesso stati presi in considerazione elementi di grande rilievo quali ad esempio le caratteristiche reddituali di chi agisce per la restituzione del differenziale del prezzo, né l'eventuale prescrizione del credito che, nonostante derivi da una affermata nullità per ciò stesso imprescrittibile, è per l'appunto un credito e quindi soggetto ad termine prescrizione ordinario che decorre certamente dalla data dell'atto di acquisto e non già da altri elementi (quali ad esempio le citate sentenze che rilevano solo tra le parti), in quanto è fondato su una previsione di legge.

4 - L'indennità di esproprio quale onere reale o obbligazione *propter rem*.

Le procedure espropriative delle aree su cui sono stati realizzati i programmi edilizi ai sensi delle Leggi 865/1971 e 10/1977 hanno dei tempi di conclusione molto lunghi, soprattutto se realizzate nei grandi Comuni.

Parecchie aree sono state oggetto di *occupazione d'urgenza* (v. ora l'art. 42 *bis* D.P.R. 327/2001: T.U. delle espropriazioni), altre aree, se pure espropriate secondo la procedura ordinaria, hanno conosciuto un *iter* soggetto a eccezioni e ricorsi da parte dei soggetti espropriati e/o degli altri legittimati e diversi gradi di giudizio, così che ad oggi esiste un gran numero di procedure (anche se avviate alla fine degli anni '70 o all'inizio degli anni '80 del secolo scorso) per le quali l'indennità di esproprio non è stata ancora corrisposta.

²⁰ Cfr. Cass. SS.UU., n. 18135 del 16 settembre 2015 su cui si tornerà tra breve e Cass., n. 28949 del 4 dicembre 2017.

²¹ Cass., n. 13006 del 2 ottobre 2000 e Cass., n. 7630 del 4 aprile 2011.

Non è certamente questa la sede per la ricostruzione del lungo *iter* che ha conosciuto la giurisprudenza, anche costituzionale²² che ha indotto il legislatore ad introdurre nel T.U. sugli espropri l'art. 42 *bis*, anch'esso peraltro oggetto di vaglio costituzionale (che però ne ha riconosciuto la legittimità²³). Tuttavia, è facile immaginare da un lato quanti e quanto lunghi siano stati i rinvii, e quindi i ritardi, dipendenti da queste incertezze nelle procedure espropriative da condurre, e dall'altro lato quanto profonde e quanto rilevanti siano state le eccezioni mosse dai soggetti legittimati in ordine non solo alla regolarità della procedura, ma soprattutto in relazione al *quantum* dell'indennità di esproprio²⁴, anche in riferimento alla giurisdizione cui devolvere tali questioni²⁵. Nel corso degli anni la giurisprudenza che si è occupata della materia (sia la giurisprudenza amministrativa, sia quella ordinaria che ha giurisdizione sul *quantum* dell'indennità) non ha affrontato in modo particolare, e soprattutto in modo esplicito, l'esame della natura giuridica dell'obbligo a corrispondere l'indennità di esproprio nelle procedure di Edilizia Convenzionata, probabilmente perché il tema è stato giudicato - non sappiamo con quanta fondatezza - poco (o per nulla) rilevante, ma ha incidentalmente trattato la questione tra le *obiter dicta* riconducendola, per la verità senza troppa convinzione, ora nell'ambito dell'onere reale, ora nella sfera dell'obbligazione *propter rem*²⁶. Resta tuttavia difficile immaginare la genesi delle due figure ora richiamate lì dove essa non sia stata esplicitamente prevista dalla legge, posta la non configurabilità di una previsione negoziale di vincoli reali non previsti dal legislatore.

5 – Considerazioni conclusive.

Se solo alcuni sono i punti di contatto tra la fattispecie generale dell'obbligazione *propter rem* e quella dell'onere reale, molte invece - e molto profonde - sono le differenze tra le due figure tanto che in qualche caso si è anche arrivati addirittura a negare la configurabilità nel nostro sistema dell'onere dotato del carattere della realtà (*Reallast*) o quanto meno a favorirne l'estinzione²⁷.

²² V. Sentenza della Corte Costituzionale n. 4/2004 che ha dichiarato illegittimo l'art. 34 del T.U. delle espropriazioni nella parte in cui riservava al Giudice amministrativo l'esame dei "comportamenti" della P.A. invasivi della sfera privata non riconducibili all'esercizio di potestà pubbliche. Si vedano al riguardo soprattutto le tre Sentenze in adunanza plenaria del C.d.S. n. 2, n. 3 e n. 4 del 2005 ed *ex multis* T.A.R. Calabria 13 gennaio 2017 n. 11/2017 che ravvisa nell'occupazione d'urgenza mai seguita dall'esproprio definitivo un illecito di natura permanente con conseguente imprescrittibilità dei diritti del proprietario espropriato.

²³ V. Sentenza della Corte Costituzionale n. 71/2015.

²⁴ Non caso difatti si fa riferimento in genere ad una vera e propria *evoluzione del sistema indennitario* su cui in particolare v. le Sentenze della Corte Costituzionale n. 348 e 349 del 24 ottobre 2007 e n. 181 dell'11 giugno 2011, nonché le sollecitazioni della CEDU che hanno legato l'indennizzo espropriativo al valore venale del bene: da ultimo cfr. Cass. n. 14680 del 9 maggio 2022 che ha preso in considerazione, ai fini dell'esatta valutazione dell'area, addirittura anche le essenze arboree ivi presenti.

²⁵ V. art. 53, comma 2, DPR 327/2001 e art. 133, comma 1 lett. g, Cod. proc. amm..

²⁶ Cfr., *ex multis*, Cass., n. 6382 del 26 novembre 1988, Cass., n. 18135 del 16 settembre 2015 e Cass., n. 21348 del 12 aprile 2022.

²⁷ "Gli oneri reali ... sono visti con sfavore dal diritto contemporaneo che ne agevola la conversione in denaro o l'affrancazione. Nelle varie forme in cui prese la vita, dei censi, livelli, canoni, decime, gli oneri reali derivarono dal riconoscimento di un diritto eminente del sovrano o di un ente territoriale o di una comunità, spesso della Chiesa, o anche di un privato, e rispondevano perciò a superate strutture e concezioni della proprietà e dei diritti reali": così P. RESCIGNO, voce: "Obbligazioni (dir. Priv.)", in *Enc. Dir.*, vol. XXIX, pp. 133 ss., p.153.

Tutto ciò a differenza del diritto tedesco (§ 1105 BGB) o austriaco (*General Land Register Act 1955*) dove il *Reallast* genera a vantaggio di un soggetto il diritto di esigere servizi ciclici garantiti dall'immobile ed erogati dal titolare del bene stesso.

In entrambi i casi il bene sarebbe il sicuro punto di riferimento per l'individuazione, attraverso la titolarità, del soggetto tenuto alla prestazione, anzi nelle obbligazioni reali la nota di realtà atterrebbe solo al metodo di individuazione del debitore. Mentre la ciclicità, presente nell'onere reale ed assente nell'obbligazione e la garanzia data dal bene stesso, tipica dell'onere reale lì dove è l'intero patrimonio del debitore ex art. 2740 Cod. civ. a rispondere dell'obbligazione, sarebbero alcuni dei più sicuri criteri distintivi tra le due figure. Ad essi si possono aggiungere diversi altri punti di distacco quali ad esempio la responsabilità o meno da parte dell'ultimo titolare per le prestazioni sorte precedentemente all'acquisto, presente nell'onere ed assente nell'obbligazione *ob rem*, o l'interesse alla prestazione, limitato al creditore in quest'ultimo caso a differenza dell'onere reale che tenderebbe invece a soddisfare interessi super-individuali.

Come è facile intuire quelli appena tratteggiati appaiono criteri discretivi, piuttosto *empirici* e utili ad una ricostruzione, diciamo così, *didascalica* se non addirittura *didattica* delle fattispecie in esame. Anche perché in qualche caso per l'individuazione di una figura piuttosto che l'altra può soccorrere un criterio invece di un altro, lì dove in altre ipotesi può viceversa essere più utile proprio il criterio altrove non utilizzato ed apparire solo quest'ultimo il più congruo nella ricostruzione (o forse sarebbe più corretto utilizzare l'endiadi: nella catalogazione) del fenomeno da prendere in considerazione.

Nel caso in esame però non appare particolarmente utile lasciarsi tentare da un'analisi di questo tipo legata alla classificazione della figura, analisi che può rilevarsi - oltre che come detto empirica e perciò stesso lontana da una soddisfacente ricostruzione dogmatica - poco utile, se non addirittura in molti casi fuorviante, stante tra l'altro la considerazione già tratteggiata circa l'esclusiva genesi legale di tali vincoli reali.

Sembra invece più utile valutare *chi* può risultare essere tenuto al pagamento dell'indennità d'esproprio. Appare cioè più congruo prendere in considerazione il *soggetto* che a seguito del decorso del tempo, e dunque a seguito del susseguirsi delle vicende proprietarie, resta e/o diventa obbligato a corrispondere l'indennità di esproprio. Solo alla conclusione di questo esame si può eventualmente tentare di ricondurre, se del caso, la figura in parola all'onere reale o eventualmente all'obbligazione *propter rem*, sempre che tale esercizio possa ancora avere, alla luce del risultato raggiunto, qualche utilità.

A questo riguardo una prima distinzione va posta immediatamente tra le ipotesi di superficie e di proprietà superficaria da un lato, e quella di piena proprietà dall'altro. Nei primi due casi, infatti non c'è dubbio che non vi sia stata alcuna sequenza proprietaria nella titolarità delle aree che restano in capo al soggetto espropriante, cioè il Comune che rimane perciò tenuto all'indennità. Tale obbligo non si trasferisce ai titolari delle costruzioni stante la cesura data tra il diritto proprietario delle aree ed il diritto superficario o di proprietà superficaria attinente alle costruzioni. E questo a prescindere da convenzioni di segno contrario che potrebbero disciplinare diversamente la materia e su cui si arriverà tra breve.

Discorso diverso *dovrebbe* farsi invece per le ipotesi proprietarie, cioè lì dove le costruzioni sono state assegnate in proprietà piena. Si è utilizzato il predicato *dovrebbe* perché anche in questo caso non appare sicura l'ambulatorietà dell'obbligo di indennizzare l'esproprio e non per un principio di carattere generale (dato sostanzialmente dalla sua non ambulatorietà che potrebbe invece anche riconoscersi in questo caso, stante la sequenza proprietaria dell'area), quanto piuttosto per rilievi di natura processualistica che verranno in considerazione tra breve. Per le stesse ragioni non appare convincente ravvisare tale ambulatorietà dell'obbligo con valenza *erga omnes* lì dove vi siano stati accordi contrattuali (i cc.dd. "accordi amministrativi" introdotti in linea generale dalla L. 7 agosto 1990, n. 241, cui si applicavano ove non diversamente previsto i principi civilistici in materia di

obbligazioni contrattuali²⁸) e perciò di natura privatistica, tra cedente e cessionario e/o successivi cessionari delle singole unità realizzate. Cioè accordi contrattuali che abbiano previsto il trasferimento a questi ultimi di tale peso²⁹, prevedendo così un obbligo di corrispondere *pro quota* l'indennità di esproprio a carico dell'attuale titolare del bene. Posto che in genere un accordo negoziale non può attribuire ad un istituto una qualificazione diversa da quella legale che gli è propria, né di conseguenza mutarne i tratti essenziali, ad esempio qualificando un'obbligazione *propter rem* dove essa non sia tale, ovvero definendo onere reale qualcosa che non lo sia o prima ancora come si è detto introducendo vincoli reali lì dove non previsti dalla legge, giacché non è la volontà esplicitata dalle parti a qualificare la natura giuridica di un istituto in quanto essa dipende dai suoi tratti essenziali. Non c'è dubbio che tale obbligo - come ha incisivamente posto in evidenza la Cassazione - gravi sui beneficiari dell'espropriazione³⁰. In prima battuta essi sono il Comune espropriante e l'assegnatario in proprietà delle aree (ente attuatore del programma edilizio). Nel tempo diventa difficile individuare in un soggetto diverso (singoli assegnatari, loro aventi causa) se esso non è stato coinvolto come litisconsorte necessario nei procedimenti relativi all'*an* - in sede di giurisdizione amministrativa - e/o al *quantum* - in sede di giurisdizione ordinaria - dell'indennità di esproprio³¹.

In definitiva pare potersi affermare che eventuali aliquote dell'indennità espropriativa non corrisposta possano gravare *anche* sull'attuale intestatario dell'unità immobiliare - indipendentemente dalla circostanza che si versi o meno in ipotesi di onere reale o di obbligazione *propter rem*, che per le ragioni dette saranno portati ad escludere - e cioè che, anche se previsto in eventuali accordi che si sono succeduti nel tempo e che come detto hanno una rilevanza *inter partes*, cioè con effetto non liberatorio per la P.A. che resta obbligata a corrispondere l'indennità e tutt'al più può chiamare il privato quale co-obbligato solo se concorrono le due seguenti condizioni :

- A) si versi in ipotesi di piena proprietà, così che i pesi gravanti sul fondo si trasferiscono anche sulla costruzione;
- B) gli attuali proprietari (o comunque i privati nei confronti dei quali si chiede il pagamento dell'indennità di esproprio) siano stati chiamati come litisconsorti necessari nei giudizi relativi all'indennità stessa.

In difetto anche di una sola delle due condizioni di cui sopra, indipendentemente dalla natura giuridica dell'indennità, e direi anche dall'esistenza o meno di accordi contrattuali che riversino sull'ultimo titolare del bene il pagamento dell'indennità stessa e che rilevano solo tra Comune e attuale titolare, appare difficile immaginare una responsabilità - anche nei soli confronti della P.A. - al pagamento di tale indennità da parte dell'ultimo proprietario.

²⁸ V. in particolare l'art. 1 *bis* introdotto dalla L. 15/2005.

²⁹ Magari fondando detto trasferimento sull'erronea convinzione di poter introdurre negoziabilmente l'ambulatorietà propria dell'onere reale o dell'obbligazione *propter rem*. Cfr. in particolare il recente arresto delle SS.UU. della Cass., n. 5657 del 23 febbraio 2023 che limita la ammissibilità delle clausole derogatorie al regime dispositivo subordinatamente alla meritevolezza degli interessi in gioco. In questo caso rileva in particolare il comma 48 dell'art. 31 L. 448 del 23 dicembre 1998 e successive m. e i., in particolare quelle dettate dalla L. 136 del 17 dicembre 2018.

³⁰ V. per tutti Cass., n. 7259 del 4 marzo 2022.

³¹ In sede di giurisdizione ordinaria attinente al *quantum* dell'indennità di esproprio, la citata Cassazione 7259/2022 testualmente afferma infatti che il soggetto *tenuto al pagamento* dell'indennità è quello che è legittimato a resistere in sede di opposizione alla stima (che significa anche che solo il soggetto che ha agito o ha resistito in giudizio è tenuto al pagamento dell'indennità d'esproprio), poco - o per dire meglio per nulla - rilevando eventuali diversi accordi tra soggetto espropriante e terzo subentrante nella titolarità del bene.

