

Il Testo Unico in materia di espropriazioni per pubblica utilità

Analisi e commenti



Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri



CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - 00186 ROMA - VIA ARENULA, 71

dott. ing. Sergio Polese	<i>Presidente</i>
prof. ing. Giancarlo Giambelli	<i>Vice Presidente</i>
dott. ing. Alberto Dusman	<i>Segretario</i>
dott. ing. Alessandro Biddau	<i>Tesoriere</i>
dott. ing. Leonardo Acquaviva	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Renato Buscaglia	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Ugo Gaia	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Alcide Gava	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Romeo La Pietra	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Ferdinando Luminoso	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Domenico Ricciardi	<i>Consigliere</i>

Presidenza e Segreteria: 00187 Roma - Via IV Novembre, 114

Tel. 06.6976701, fax 06.69767048

www.tuttoingegnere.it



Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri

CONSIGLIO DIRETTIVO

dott. ing. Giovanni Angotti	<i>Presidente</i>
dott. ing. Alberto Speroni	<i>Vice Presidente</i>
dott. ing. Renato Cannarozzo	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Alberto Dusman	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Giancarlo Giambelli	<i>Consigliere</i>
dott. Massimiliano Pittau	<i>Direttore</i>

COLLEGIO DEI REVISORI

dott. Domenico Contini	<i>Presidente</i>
dott. Stefania Libori	<i>Revisore</i>
dott. Francesco Ricotta	<i>Revisore</i>

Il presente testo è stato redatto ed elaborato dall'avv. Nicola Colacino.

Sommario

Premessa	pag. 11
1. L'istituto dell'espropriazione per pubblica utilità: funzione e caratteri	» 15
2. Le fonti normative sull'espropriazione	» 23
3. La riforma del procedimento espropriativo	» 29
4. Le novità introdotte dal D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327	» 39
5. L'inquadramento del Testo Unico tra le fonti dell'ordinamento alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione	» 59
6. I rapporti tra l'espropriazione e la disciplina urbanistica	» 73
7. Le fasi caratterizzanti il procedimento espropriativo	» 81
7.1. <i>La sottoposizione del bene al vincolo preordinato all'esproprio</i>	» 81
7.2. <i>L'emissione della dichiarazione di pubblica utilità</i>	» 87
7.3. <i>L'approvazione del progetto definitivo</i>	» 93
7.4. <i>La determinazione della indennità di esproprio</i>	» 97
7.5. <i>L'emanazione del decreto di esproprio</i>	» 109

Premessa

Fino 30 giugno 2003, data di entrata in vigore del D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (così come modificato dal recente D.Lgs. 27.12.2002, n. 302), la disciplina della materia relativa all'espropriazione di beni immobili preordinata alla realizzazione di opere di pubblica utilità risulta ancora disciplinata principalmente dalla L. 25 giugno 1865, n. 2359 e successive modificazioni. Nel corso degli anni, la disciplina giuridica dell'espropriazione è stata peraltro arricchita da numerose leggi speciali, tra cui vanno ricordate, tra le altre, la L. 15 gennaio 1885, n. 2892 (legge su Napoli), la L. 17 agosto 1942, n. 1150 (legge urbanistica) e la L. 22 ottobre 1971, n. 865 (legge sulla casa).

La progressiva stratificazione della normativa concernente la materia espropriativa ha determinato una perdita sostanziale di riconoscibilità del modello procedimentale originario, a favore di una molteplicità di procedimenti, frutto dei numerosi interventi a carattere integrativo e modificativo, caratterizzati dall'introduzione di nuove fasi, di nuovi adempimenti o competenze amministrative. Ciò ha contribuito a rendere frammentaria e disomogenea una disciplina già estremamente complessa.

Per tali ragioni (elevato numero di fonti normative; affermarsi di una regolamentazione della materia a carattere episodico connessa a particolari situazioni di urgenza, di congiuntura o di calamità naturale; introduzione di norme eterogenee sulla competenza, sul procedimento e sulla

determinazione dell'indennità di espropriazione), si è affermata l'esigenza di un'effettiva semplificazione del procedimento espropriativo, anche al fine di ottenere un sensibile abbattimento dei relativi costi.

Si è avviato quindi, a seguito dell'emanazione delle cosiddette leggi "Bassanini", il processo di predisposizione di un Testo Unico in materia di espropriazione per pubblica utilità la cui stesura, in ragione dell'elevata complessità e tecnicità della disciplina, è stata affidata dal Governo direttamente al Consiglio di Stato.

Sotto il profilo sostanziale, il T.U. avrebbe dovuto realizzare una complessiva riorganizzazione del quadro normativo vigente, attraverso:

- l'individuazione di un unico procedimento ablatorio, in luogo della attuale varietà di modelli espropriativi (tra loro contrastanti a causa dei numerosi interventi del legislatore in materia), riconoscendo, al contempo, la competenza in materia espropriativa dell'autorità chiamata a realizzare l'opera di pubblica utilità;
- il conferimento ai privati di poteri e funzioni tradizionalmente riservate all'amministrazione;
- la scomparsa degli istituti dell'occupazione d'urgenza e, soprattutto, dell'*occupazione acquisitiva*, ritenuta non conforme al principio di legalità, secondo quanto stabilito da recenti pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Tuttavia, lo spirito originario della riforma è stato parzialmente rinnegato, in vista del conferimento di ampi poteri al soggetto espropriante. Prima di ogni possibile applicazione della nuova normativa (emanata ma non ancora vigente), l'Esecutivo si è infatti reso responsabile di un sostanziale intervento controriformatore, volto ad adeguare i principi informatori del nuovo procedimento espropriativo alle norme introdotte dalla legge 21.12.2001, n. 443, in materia di infrastrutture e insediamenti produttivi di interesse nazionale, semplifi-

cando le procedure di immissione nel possesso nelle aree espropriate da parte dell'amministrazione.

A tal fine, l'art. 5, 4° comma, della L. 1° agosto 2002, n.166, recante disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti (c.d. Merloni-*quater*), aveva delegato *“entro il termine del 31 dicembre 2002, il Governo (...) ad emanare uno o più decreti legislativi volti ad introdurre nel citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001, senza oneri per il bilancio dello Stato, le modifiche ed integrazioni necessarie ad assicurare il coordinamento e l'adeguamento delle disposizioni normative e regolamentari in esso contenute alla normativa in materia di realizzazione delle infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale di cui all'articolo 1, comma 1, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, nonché a garantire la massima rapidità delle relative procedure e ad agevolare le procedure di immissione nel possesso”*.

Con il D.Lgs. 27 dicembre 2002, n. 302¹, il Governo, rispettando *in limine* i tempi previsti dalla legge di delega, ha emendato in larga parte il contenuto del D.P.R. n. 327/2001, il cui contenuto derivava sostanzialmente dalle indicazioni del Consiglio di Stato. Detta riforma, se per un verso ha razionalizzato quelle parti del Testo Unico divenute di difficile interpretazione a causa delle numerose rielaborazioni precedentemente subite, per altro verso ha stravolto l'impianto originario della riforma, così come concepita dal Consiglio di Stato, reintroducendo alcuni istituti di dubbia legittimità.

In particolare, si è ammesso che, in presenza di determinate circostanze, l'amministrazione possa disporre, con decreto motivato, ma senza particolari formalità, l'occupazione *anticipata* dei beni da espropriare, salva la successiva emanazione di un regolare decreto di esproprio (così

1 Pubblicato in G.U. 22.1.2003, n. 17.

l'art. 22-*bis* del T.U.). In buona sostanza, il D.Lgs. n. 302/2002 ha reintrodotto, nell'ambito del procedimento ablatorio, l'istituto dell'occupazione d'urgenza, sorto nella prassi e poi formalizzato nell'art. 1 della L. 1/1978, in virtù del quale l'amministrazione entra in possesso dell'area esproprianda prima dell'emissione del decreto di esproprio.

Tale reintroduzione rende altamente probabile l'insorgere di un nuovo e consistente contenzioso sulla materia che proprio il Testo Unico era chiamato a ridurre; contenzioso che probabilmente sarà associato ad una conflittualità istituzionale tra Stato e Regioni derivante dalla ancora non assimilata riforma del Titolo V della Costituzione, come emerge dalla lettura della recente Legge Regionale dell'Emilia Romagna 19.12.2002, n.37, recante disposizioni in materia di espropriazione, in parte configgente con la normativa del Testo Unico.

Giovanni Angotti

1. L'istituto dell'espropriazione per pubblica utilità: funzione e caratteri

Nel quadro degli ordinamenti moderni, il regime giuridico della proprietà ha assunto una crescente importanza, quale parametro fondamentale di sviluppo della società in relazione agli obiettivi individuati nella Carta costituzionale.

In particolare, nell'ordinamento italiano, dal confronto tra la sistematica del codice civile del 1865 e quella del codice del 1942 emerge l'affermazione del carattere sociale e non più individualistico della proprietà, in base al quale il diritto del proprietario *“di godere e disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo”*, è esercitato *“entro i limiti e con l'osservanza degli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico”* (art. 832 c.c.).

Sebbene la norma non espliciti il contenuto degli obblighi cui il proprietario è tenuto a sottostare e la sua formulazione appaia, pertanto, eccessivamente generica, nella Relazione al codice civile vi è ampia traccia degli intervenuti mutamenti della cultura giuridica del tempo rispetto alla concezione di proprietà come *diritto assoluto*, recepita nella definizione contenuta nel codice civile del 1865.

In ogni caso, è evidente che la norma è finalizzata all'instaurazione di un nuovo rapporto tra il proprietario e il bene oggetto di proprietà. Il primo, difatti, pur conservando la pienezza delle facoltà connesse all'esercizio del diritto, soggiace al rispetto di precisi obblighi derivanti dal perseguimento di fini generali, espressione dei prevalenti interessi della col-

lettività. L'istituto della proprietà viene così ad essere inquadrato in una dimensione sociale, per la quale il sacrificio del diritto individuale – ancorché commisurato al concreto obiettivo di volta in volta perseguito – è funzionale alla realizzazione di interessi collettivi.

In linea con tale tendenza evolutiva dei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione (quest'ultima intesa nella veste di soggetto competente ad individuare e realizzare gli obiettivi pubblici primari), l'espropriazione diviene lo strumento giuridico essenziale per l'attuazione della funzione sociale della proprietà privata, astrattamente idoneo ad assicurare, per un verso, l'attuazione di interessi generali pre-individuati e, per altro verso, la tutela del proprietario espropriato. I beni privati, difatti, entrano nella disponibilità dell'amministrazione solo in conseguenza dell'instaurazione di un procedimento legale, e verso il pagamento di un'equa indennità.

Dei mutamenti in atto nel regime giuridico della proprietà si è tenuto conto, altresì, in sede costituente. La formulazione dell'art. 42 Cost. risulta, in effetti, ancor più esplicita rispetto alla disciplina codicistica nel ribadire la portata sociale del diritto di proprietà: *“la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti”* (art. 42, 2° comma). Si afferma, pertanto, nel nostro ordinamento, la sostanziale compatibilità delle nozioni di “diritto soggettivo di proprietà” e di “funzione sociale della proprietà”, atteso che proprio in Costituzione è formalmente sancita la coesistenza del carattere privato della proprietà e della sua finalità sociale.

Invero, si osserva come, con il passaggio dallo Stato liberale a quello sociale, muti lo stesso fondamento politico-legislativo dell'espropriazione. Se in precedenza, difatti, questa era considerata un istituto di applicazione eccezionale, nella Costituzione del 1948 diviene una procedura or-

dinaria, essenzialmente volta ad assicurare allo Stato ampi spazi di intervento per l'attuazione di fini generali.

Dai principi consacrati all'art. 42, 2° e 3° comma Cost., emerge, in sostanza, una concezione dello Stato quale ente regolatore dei conflitti tra interessi pubblici e privati, cui certamente spetta di tutelare il diritto individuale di proprietà, ma, parimenti, di limitarlo sino ad estinguerlo, qualora esigenze di pubblica utilità impongano il sacrificio dei diritti dei cittadini, nei confronti dei quali, peraltro, lo stesso Stato è obbligato a versare un giusto indennizzo.

D'altra parte, il principio costituzionale di legalità dell'espropriazione della proprietà privata era già sostanzialmente presente all'art. 834 del codice civile, secondo cui *"nessuno può essere privato in tutto o in parte dei beni di sua proprietà, se non per causa di pubblico interesse, legalmente dichiarata, e contro il pagamento di una giusta indennità. Le norme relative all'espropriazione per causa di pubblico interesse sono determinate da leggi speciali"*.

Anche i successivi articoli 43 e 44 della Costituzione riflettono la mutata impostazione dei rapporti tra individuo e proprietà: il principio di "signoria assoluta" del proprietario sui suoi beni incontra una limitazione nei *"fini di utilità generale"* che i beni medesimi sono chiamati ad assolvere sul piano dello sviluppo economico e sociale del paese.

L'affermazione del carattere sociale della proprietà è indice della complessiva evoluzione dei rapporti intercorrenti tra i diritti dei singoli individui e gli interessi della collettività, il cui soddisfacimento viene ad anteporsi al concreto esercizio delle facoltà di uso e godimento dei beni privati.

D'altro canto, l'assolutezza del diritto di proprietà, intesa come impossibilità in capo a terzi di interferire nei rapporti tra soggetto proprietario e bene di proprietà, mal si concilia con l'esigenza di provvedere alla tutela dei bisogni della collettività. In tal senso, il conflitto tra interessi

contrapposti, pur risolvendosi – come già osservato – nell’affermazione della prevalenza dei fini generali sul diritto di proprietà individuale, di cui la legge impone il sacrificio, trova la sua naturale composizione proprio nell’istituto dell’espropriazione per pubblica utilità.

Per tali motivi, la dottrina inquadra detto istituto tra gli atti restrittivi della sfera giuridica privata, quale prestazione obbligatoria cui il cittadino è tenuto nei confronti dello Stato, al pari dei doveri di carattere civile – difesa e fedeltà alla Patria, pagamento dei tributi – previsti dagli articoli 52, 53 e 54 della Costituzione.

Peraltro, lo Stato non può sottrarsi all’obbligo di corrispondere al soggetto espropriato un beneficio economico, a titolo di compensazione per la sottrazione coatta del bene, in virtù del nesso tra espropriazione ed indennità, già presente nel codice del 1865, e successivamente riconosciuto sia nel c.c. del 1942, sia nella Costituzione: *“la proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale”* (art. 42, 3° comma, Cost.).

In buona sostanza, l’espropriazione ha per effetto il passaggio forzato della proprietà di un bene dal privato alla Pubblica Amministrazione per ragioni di pubblico interesse, con la conseguenza dell’insorgere, in luogo del diritto reale, di un credito del proprietario espropriato nei confronti del soggetto espropriante, a titolo di indennità².

Da parte di autorevole dottrina, l’espropriazione è definita alla stregua di *“istituto attraverso il quale la pubblica amministrazione sottrae la proprietà ad un soggetto e la passa ad altro allo scopo di raggiungere un qualche*

2 Cfr. F. Calarco, *L’espropriazione della proprietà privata*, Milano, 2001, p. 9. È noto che l’indennità non ha natura risarcitoria, giacché non è corrisposta in conseguenza di una *violazione* dei diritti del proprietario, bensì rappresenta una giusta compensazione per il sacrificio subito.

*vantaggio per la collettività, in virtù di un atto amministrativo che ha la potestà di sacrificare nel pubblico interesse un diritto reale altrui, ma avendo essa carattere eccezionale può essere esercitata nei casi in cui la legge la preveda*³.

Giuridicamente, l'espropriazione, quale manifestazione tipica della sovranità statale, si identifica nello stesso procedimento ablatorio, consistente in un complesso di norme e principi preordinati alla regolamentazione del trasferimento coattivo di proprietà dal privato alla pubblica amministrazione. Si realizza così una privazione del diritto soggettivo di proprietà, che non è – come invece potrebbe apparire – *successiva* all'instaurazione del procedimento espropriativo, bensì è insita nello stesso diritto di proprietà quale condizione originaria. In altre parole, secondo quanto previsto dalle menzionate disposizioni costituzionali e dalla legge, i beni privati presentano, già al momento del loro acquisto, un'intima attitudine a soddisfare interessi generali, essendo suscettibili di divenire, in qualunque tempo, oggetto di espropriazione.

Se il fondamento dell'espropriazione risiede nella sovranità statale, ne discende che essa non consiste nell'esercizio di un diritto del soggetto espropriante, ma piuttosto nella soggezione del privato all'azione dei pubblici poteri. Pertanto, l'acquisto del bene espropriato da parte della p.a. avviene non a titolo derivativo ma *originario*, ossia non per effetto di una manifestazione di volontà (negozio giuridico), bensì in conseguenza dell'esercizio di un potere sovrano, per il quale è imposto al proprietario espropriato di contribuire al perseguimento degli interessi della collettività.

Ciò determina che i caratteri dell'espropriazione siano comunque presenti quando il godimento del bene di proprietà (in termini di utilizzazione ovvero di disposizione) sia sottratto al titolare del diritto, né as-

3 Roehrssen, *Legislazione dei lavori*, Milano, 1995, p. 128.

sume rilievo la circostanza per cui il titolare rimanga formalmente il proprietario del bene espropriato. Si parla, in questo caso, di *espropriazione di fatto*, che si realizza qualora all'effettiva privazione della disponibilità e del godimento del bene da parte del proprietario non segue l'assunzione formale della titolarità del diritto da parte del soggetto espropriante.

La giurisprudenza ha contribuito in modo determinante all'inquadramento sistematico dell'istituto dell'espropriazione: a partire dalla nota sentenza n. 6/1966, la Corte Costituzionale ha sostenuto che il fenomeno dell'espropriazione, in quanto determina l'affievolimento di un diritto soggettivo, è configurabile quale limite alla proprietà privata, derivante all'esercizio di una potestà pubblica. In questo senso, il diritto di proprietà può considerarsi un diritto *condizionato*.

Ancora, nella sentenza n. 55/1968 la Corte, con riferimento ai contenuti dell'art. 42 Cost., ha affermato che il diritto di proprietà non può essere inteso *“come dominio assoluto ed illimitato sui beni propri, dovendosi invece ritenerlo caratterizzato dall'attitudine di essere sottoposto, nel suo contenuto, ad un regime che la Costituzione lascia al legislatore di determinare”*. In tale attività, il legislatore è libero di *“escludere la proprietà privata di certe categorie di beni, come pure [di] imporre, sempre per categorie di beni, talune limitazioni in via generale, ovvero autorizzare imposizioni a titolo particolare, con diversa gradazione e più o meno accentuata restrizione delle facoltà di godimento e di disposizione. Ma tali imposizioni a titolo particolare non possono mai eccedere, senza indennizzo, quella portata al di là della quale il sacrificio imposto venga ad incidere sul bene, oltre ciò che è connaturale al diritto dominicale, quale viene riconosciuto nell'attuale momento storico. Al di là di tale confine, essa assume carattere espropriativo”*.

All'esito del procedimento ablatorio, l'autorità amministrativa emette un provvedimento – sotto forma di decreto – che produce contestualmente l'effetto di estinguere il diritto vantato dal proprietario espropriato e quello

di consentire l'immissione nel possesso del bene da parte del soggetto espropriante. Quest'ultimo assume la titolarità del diritto di proprietà senza limiti o condizioni, salvo l'obbligo di corrispondere un indennizzo adeguato all'espropriato.

In definitiva, dal quadro normativo, fin qui esaminato nei suoi tratti generali, discende che l'espropriazione è soggetta ad esplicita riserva di legge (art. 42, 3° comma Cost.), che deve essere previamente giustificata in virtù del perseguimento di un pubblico interesse (commisurato al sacrificio imposto ai privati e non altrimenti perseguibile), e che può realizzarsi solo verso il pagamento di un equo indennizzo.

In particolare, alla legge è demandato il compito di definire i tratti salienti dell'istituto dell'espropriazione. Segnatamente:

- l'oggetto dell'espropriazione, ossia i beni che possono essere espropriati;
- gli interessi pubblici di volta in volta legittimanti l'esercizio della potestà ablatoria;
- l'autorità investita del potere di espropriare;
- le fasi del procedimento amministrativo;
- i soggetti legittimati ad intervenire nel procedimento (in particolare, la capacità di intervento dei privati);
- i criteri per la quantificazione dell'indennità spettante al proprietario espropriato, che sebbene non corrisponda al valore venale del bene, non può ridursi ad una somma puramente simbolica, dovendo rappresentare un'effettiva compensazione per il pregiudizio sofferto a causa dell'espropriazione.

2. Le fonti normative sull'espropriazione

La forma di espropriazione più comune è l'espropriazione di beni immobili preordinata alla realizzazione di opere di pubblica utilità. Essa risulta disciplinata dalla L. 25 giugno 1865, n. 2359 e successive modificazioni, che, fino all'entrata in vigore del D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, ha rappresentato la legge fondamentale in materia espropriativa.

Nel corso degli anni, la disciplina giuridica dell'espropriazione è stata arricchita da numerose leggi speciali, tra cui vanno ricordate, tra le altre, la L. 15 gennaio 1885, n. 2892 (legge su Napoli), la L. 17 agosto 1942, n. 1150 (legge urbanistica) e la L. 22 ottobre 1971, n. 865 (legge sulla casa).

La progressiva stratificazione della normativa concernente la materia espropriativa ha determinato una perdita sostanziale di riconoscibilità del modello procedimentale originario, a favore di una molteplicità di procedimenti, frutto dei numerosi interventi a carattere integrativo e modificativo, caratterizzati dall'introduzione di nuove fasi, di nuovi adempimenti o competenze amministrative. Ciò ha contribuito a rendere frammentaria e disomogenea una disciplina già estremamente complessa.

Il quadro normativo vigente – in attesa dell'entrata in vigore del D.P.R. n. 327/2001, così come modificato dal recente D.Lgs. 27.12.2002, n. 302 – presenta quindi una varietà di modelli espropriativi, regolati da un elevato numero di leggi speciali. Di conseguenza, si registrano, oltre alle normali difficoltà derivanti dai continui aggiornamenti della normativa,

una serie di effetti negativi che hanno contribuito ad una forte crescita del contenzioso tra i cittadini e la pubblica amministrazione, in merito sia alla scelta della disciplina applicabile per quegli aspetti non previsti dalle leggi sopravvenute, sia alla concreta quantificazione dell'indennità di esproprio.

Inoltre, con l'entrata in vigore delle leggi n. 167/1962, n. 865/1971, n. 10/1977 e n. 457/1978, il campo di applicazione dell'istituto dell'espropriazione è stato esteso, per via dell'enorme sviluppo della disciplina giuridica concernente la pianificazione del territorio.

In particolare, l'art. 35 della legge n. 865/1971 ha introdotto alcune rilevanti innovazioni, finalizzate all'instaurazione di un nuovo regime delle aree edificabili e all'introduzione di un diverso sistema di acquisizione e utilizzazione delle aree espropriate⁴. In sostanza, il ricorso all'espropriazione è stato subordinato all'adozione di piani per l'edilizia residenziale pubblica e per gli insediamenti produttivi, oltre che dei programmi pluriennali finalizzati al recupero del patrimonio edilizio esistente.

Con la predetta legge viene estesa in modo significativo la funzione dell'espropriazione, non più circoscritta all'acquisizione dell'area al pa-

4 Art. 35 della legge n. 865/1971: *“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 o 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.

segue nota 4

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 dell'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 trasciversi presso il competente ufficio dei registri immobiliari, tra l'ente concedente ed il richiedente.

La convenzione deve prevedere:

- a) il corrispettivo della concessione e le modalità del relativo versamento (omissis);*
- 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 osservanza 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 per i quali non sia intervenuta la dichiarazione di dissesto finanziario ed i loro consorzi possono, nella convenzione, stabilire a favore degli enti, delle imprese di costruzione e loro consorzi e delle cooperative edilizie e loro consorzi, che costruiscono alloggi da concedere in locazione per un periodo non inferiore a quindici anni, condizioni particolari per quanto riguarda il corrispettivo della concessione e gli oneri relativi alle opere di urbanizzazione.

segue nota 4

Le aree di cui al secondo comma, destinate alla costruzione di case economiche e popolari, sono concesse in diritto di superficie, ai sensi dei commi precedenti, o cedute in proprietà a cooperative edilizie e loro consorzi, ad imprese di costruzione e loro consorzi ed ai singoli, con preferenza per i proprietari espropriati ai sensi della presente legge sempre che questi abbiano i requisiti previsti dalle vigenti disposizioni per l'assegnazione di alloggi di edilizia agevolata.

I corrispettivi della concessione in superficie, di cui all'ottavo comma, lettera a), ed i prezzi delle aree cedute in proprietà devono, nel loro insieme, assicurare la copertura delle spese sostenute dal comune o dal consorzio per l'acquisizione delle aree comprese in ciascun piano approvato a norma della legge 18 aprile 1962, n. 167; i corrispettivi della concessione in superficie riferiti al metro cubo edificabile non possono essere superiori al 60 per cento dei prezzi di cessione riferiti allo stesso volume ed il loro versamento può essere dilazionato in un massimo di quindici annualità, di importo costante o crescente, ad un tasso annuo non superiore alla media mensile dei rendimenti lordi dei titoli pubblici soggetti a tassazione (Rendistato) accertata dalla Banca d'Italia per il secondo mese precedente a quello di stipulazione della convenzione di cui al settimo comma. Il corrispettivo delle opere di urbanizzazione, sia per le aree concesse in superficie che per quelle cedute in proprietà, è determinato in misura pari al costo di realizzazione in proporzione al volume edificabile entro il limite di quanto dovuto ai sensi della legge 28 gennaio 1977, n. 10, e successive modificazioni.

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, con l'osservanza delle disposizioni di cui all'articolo 8, commi primo, quarto e quinto, della legge 28 gennaio 1977, n. 10, la quale, oltre a quanto stabilito da tali disposizioni, deve prevedere:

- a) gli elementi progettati 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 (omissis)".

trimonio pubblico per la realizzazione di un'opera pubblica, bensì strumento indirettamente utilizzabile anche dai privati, qualora l'area espropriata sia destinata a questi ultimi in conformità ad un piano pubblico.

Tale riforma, pertanto, rileva principalmente sotto il profilo della generalizzazione dell'attività espropriativa, cui corrisponde l'obbligo del relativo esercizio in capo al Comune. Quest'ultimo, difatti, essendo l'unico soggetto legittimato all'instaurazione di una procedura espropriativa, non può sottrarsi all'obbligo di attuare i piani e i programmi adottati a termini di legge.

I nuovi principi di generalizzazione e obbligatorietà dell'espropriazione, oltre alla riconoscibilità dell'ente espropriante, costituiscono le premesse per l'avvio di una nuova fase di sviluppo della materia urbanistica: il Comune, difatti, detiene la gestione degli strumenti attuativi del piano di acquisizione delle aree, ai fini di una successiva redistribuzione delle aree medesime, in ottemperanza a quanto previsto dallo strumento urbanistico.

Dalla lettura del citato art. 35 emerge, altresì, che l'espropriazione generalizzata persegue lo scopo ulteriore di riservare al Comune, in funzione della progressiva attuazione degli obiettivi di interesse generale programmati, una certa quantità di aree da assegnare progressivamente a soggetti pubblici o privati attraverso veri e propri atti di alienazione (cessioni in proprietà), ovvero mediante la costituzione di *iura in re aliena*, come, ad esempio, la concessione del diritto di superficie⁵.

5 Il diritto di superficie è disciplinato dall'art. 952 del codice civile, secondo due ipotesi distinte. In base alla prima, il diritto di superficie si costituisce mediante l'alienazione di una costruzione già esistente separatamente dalla proprietà del suolo (art. 952, 2° comma, c.c.); mentre, in base alla seconda, l'alienazione ha ad oggetto il semplice "diritto di costruire" su un fondo altrui (art. 952,

È importante evidenziare che, in virtù dell'acquisizione al patrimonio del Comune, le aree espropriate sono, di fatto, convertite in beni pubblici, ai fini dell'assolvimento, in base alla destinazione individuata dallo stesso ente espropriante, di specifiche funzioni di interesse generale⁶.

segue nota 5

1° comma, c.c.), il che configura un'ipotesi di concessione *ad aedificandum*, in deroga al principio dell'accessione immobiliare. La nozione di superficie, pertanto, include sia il diritto del nuovo proprietario su una costruzione già realizzata, sia il diritto di fare e mantenere una costruzione, con la conseguente possibilità di costituzione di un diritto di proprietà della costruzione separato dal diritto di proprietà del suolo. Il diritto di superficie cui fa riferimento l'art. 35 della legge n. 865/1971, in virtù del quale il soggetto concessionario acquista il diritto di fare e di mantenere sul suolo di proprietà del Comune concedente un immobile che, una volta costruito, diviene automaticamente di sua proprietà rientra nella fattispecie di "*concessione ad aedificandum*". Peraltro, pur avendo le caratteristiche proprie degli istituti di diritto civile, è disciplinato da fonti di natura pubblicistica, viste le finalità generali perseguite dall'art. 35 e il regime di indisponibilità che caratterizza il suolo.

6 Secondo Cass. 28 aprile 1961, n. 976, "*i beni del patrimonio indisponibile, in quanto soddisfano ad un bisogno pubblico e sono soggetti ad una disciplina in ragione della loro destinazione, possono avere rilevanza per la qualificazione pubblica dell'opera ai fini dell'espropriazione e della previsione dell'art. 46 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, nonostante che siano soggetti anche alla disciplina di diritto privato, che non implichi la sottrazione alla destinazione medesima*".

3. La riforma del procedimento espropriativo

Si è già avuto modo di osservare come l'espropriazione si identifichi sostanzialmente con il procedimento espropriativo, caratterizzato da una certa complessità, per via della presenza di una pluralità di adempimenti (dalla dichiarazione di pubblica utilità del bene da espropriare, alla determinazione dell'indennità spettante al proprietario), la cui corretta osservanza costituisce presupposto indefettibile per l'emissione del decreto di esproprio da parte dell'amministrazione.

Attualmente, in attesa dell'entrata in vigore del D.P.R. n. 327/2001, la disciplina del procedimento ablatorio è contenuta nella più volte citata legge generale n. 2359/1865, che si applica alle opere pubbliche di competenza dello Stato, e nella menzionata legge n. 865/1971, concernente le espropriazioni effettuate dagli enti pubblici in ambito regionale, salvo quanto previsto dall'art. 4 della legge n. 247/1974.

Per le ragioni già individuate (l'elevato numero di fonti normative; l'affermarsi di una regolamentazione della materia a carattere episodico connessa a particolari situazioni di urgenza, di congiuntura o di calamità naturale; l'introduzione di norme eterogenee sulla competenza, sul procedimento e sulla determinazione dell'indennità di espropriazione), si è affermata l'esigenza di un'effettiva semplificazione del procedimento espropriativo, anche al fine di ottenere un sensibile abbattimento dei relativi costi.

In quest'ottica, non sono mancate iniziative di carattere legislativo dirette al conseguimento di tale obiettivo di semplificazione, nel quadro di una complessiva riforma dell'amministrazione. In anni recenti, tali iniziative sono ascrivibili alle c.d. leggi "Bassanini", sebbene già l'art. 2 della L. n. 537/1993 avesse avviato tale processo di riforma in alcuni settori dell'ordinamento.

L'art. 20 della legge n. 59/1997⁷ e l'art. 7 della legge n. 50/1999⁸ hanno previsto così la *delegificazione* dei procedimenti amministrativi, ossia l'adozione di norme di semplificazione dei procedimenti amministrativi mediante regolamento, in luogo degli atti legislativi che in precedenza disciplinavano la materia; ed il *riordino normativo*, da attuarsi mediante la redazione di Testi Unici, strumenti in grado di realizzare una nuova "codificazione" delle disposizioni, anche di rango diverso, succedutesi nel corso degli anni, ed avviare un riordino delle disposizioni in vigore, finalizzato alla complessiva ridefinizione delle varie normative di settore.

7. Art. 20 della legge n. 59/1997: *"Il Governo, entro il 31 gennaio di ogni anno, presenta al Parlamento un disegno di legge per la delegificazione di norme concernenti procedimenti amministrativi, anche coinvolgenti amministrazioni centrali, locali o autonome, indicando i criteri per l'esercizio della potestà regolamentare nonché i procedimenti oggetto della disciplina, salvo quanto previsto alla lettera a) del comma 5. In allegato al disegno di legge è presentata una relazione sullo stato di attuazione della semplificazione dei procedimenti amministrativi.*

2. *Nelle materie di cui all'articolo 117, primo comma, della Costituzione, i regolamenti di delegificazione trovano applicazione solo fino a quando la regione non provveda a disciplinare autonomamente la materia medesima. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 2, comma 2, della presente legge e dall'articolo 7 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.*

3. *I regolamenti sono emanati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, di concerto con il Ministro competente, previa acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari e del Consiglio*

segue nota 7

di Stato. A tal fine la Presidenza del Consiglio dei ministri, ove necessario, promuove, anche su richiesta del Ministro competente, riunioni tra le amministrazioni interessate. Decorsi trenta giorni dalla richiesta di parere alle Commissioni, i regolamenti possono essere comunque emanati.

4. I regolamenti entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla data della loro pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana. Con effetto dalla stessa data sono abrogate le norme, anche di legge, regolatrici dei procedimenti.

5. I regolamenti si conformano ai seguenti criteri e principi:

- a) semplificazione dei procedimenti amministrativi, e di quelli che agli stessi risultano strettamente connessi o strumentali, in modo da ridurre il numero delle fasi procedurali e delle amministrazioni intervenienti, anche riordinando le competenze degli uffici, accorpando le funzioni per settori omogenei, sopprimendo gli organi che risultino superflui e costituendo centri interservizi dove raggruppare competenze diverse ma confluenti in una unica procedura;*
- b) riduzione dei termini per la conclusione dei procedimenti e uniformazione dei tempi di conclusione previsti per procedimenti tra loro analoghi;*
- c) regolazione uniforme dei procedimenti dello stesso tipo che si svolgono presso diverse amministrazioni o presso diversi uffici della medesima amministrazione;*
- d) riduzione del numero di procedimenti amministrativi e accorpamento dei procedimenti che si riferiscono alla medesima attività, anche riunendo in una unica fonte regolamentare, ove ciò corrisponda ad esigenze di semplificazione e conoscibilità normativa, disposizioni provenienti da fonti di rango diverso, ovvero che pretendono particolari procedure, fermo restando l'obbligo di porre in essere le procedure stesse;*
- e) semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa e contabili, anche mediante adozione ed estensione alle fasi di integrazione dell'efficacia degli atti, di disposizioni analoghe a quelle di cui all'articolo 51, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni;*
- f) trasferimento ad organi monocratici o ai dirigenti amministrativi di funzioni anche decisionali, che non richiedano, in ragione della loro specificità, l'esercizio in forma collegiale, e sostituzione degli organi collegiali con conferenze di servizi o con interventi, nei relativi procedimenti, dei soggetti portatori di interessi diffusi;*
- g) individuazione delle responsabilità e delle procedure di verifica e controllo;*
- g-bis) soppressione dei procedimenti che risultino non più rispondenti alle finalità e agli obiettivi fondamentali definiti dalla legislazione di settore o che risultino in contrasto con i principi generali dell'ordinamento giuridico nazionale o comunitario;*

segue nota 7

g-ter) soppressione dei procedimenti che comportino, per l'amministrazione e per i cittadini, costi più elevati dei benefici conseguibili, anche attraverso la sostituzione dell'attività amministrativa diretta con forme di autoregolamentazione da parte degli interessati;

g-quater) adeguamento della disciplina sostanziale e procedimentale dell'attività e degli atti amministrativi ai principi della normativa comunitaria, anche sostituendo al regime concessorio quello autorizzatorio;

g-quinquies) soppressione dei procedimenti che derogano alla normativa procedimentale di carattere generale, qualora non sussistano più le ragioni che giustificano una difforme disciplina settoriale;

g-sexies) regolazione, ove possibile, di tutti gli aspetti organizzativi e di tutte le fasi del procedimento;

g-septies) adeguamento delle procedure alle nuove tecnologie informatiche.

5-bis. I riferimenti a testi normativi contenuti negli elenchi di procedimenti da semplificare di cui all'allegato 1 alla presente legge e alle leggi di cui al comma 1 del presente articolo si intendono estesi ai successivi provvedimenti di modificazione.

6. I servizi di controllo interno compiono accertamenti sugli effetti prodotti dalle norme contenute nei regolamenti di semplificazione e di accelerazione dei procedimenti amministrativi e possono formulare osservazioni e proporre suggerimenti per la modifica delle norme stesse e per il miglioramento dell'azione amministrativa.

7. Le regioni a statuto ordinario regolano le materie disciplinate dai commi da 1 a 6 e dalle leggi annuali di semplificazione nel rispetto dei principi desumibili dalle disposizioni in essi contenute, che costituiscono principi generali dell'ordinamento giuridico. Tali disposizioni operano direttamente nei riguardi delle regioni fino a quando esse non avranno legiferato in materia. Entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adeguare i rispettivi ordinamenti alle norme fondamentali contenute nella legge medesima.

8. In sede di prima attuazione della presente legge e nel rispetto dei principi, criteri e modalità di cui al presente articolo, quali norme generali regolatrici, sono emanati appositi regolamenti ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 2, della L. 23 agosto 1988, n. 400, per disciplinare i procedimenti di cui all'allegato 1 alla presente legge, nonché le seguenti materie:

a) sviluppo e programmazione del sistema universitario, di cui alla L. 7 agosto 1990, n. 245, e successive modificazioni, nonché valutazione del medesimo sistema, di cui alla L. 24 dicembre 1993, n. 537, e successive modificazioni;

segue nota 7

- b) composizione e funzioni degli organismi collegiali nazionali e locali di rappresentanza e coordinamento del sistema universitario, prevedendo altresì l'istituzione di un Consiglio nazionale degli studenti, eletto dai medesimi, con compiti consultivi e di proposta;*
- c) interventi per il diritto allo studio e contributi universitari. Le norme sono finalizzate a garantire l'accesso agli studi universitari agli studenti capaci e meritevoli privi di mezzi, a ridurre il tasso di abbandono degli studi, a determinare percentuali massime dell'ammontare complessivo della contribuzione a carico degli studenti in rapporto al finanziamento ordinario dello Stato per le università, graduando la contribuzione stessa, secondo criteri di equità, solidarietà e progressività in relazione alle condizioni economiche del nucleo familiare, nonché a definire parametri e metodologie adeguati per la valutazione delle effettive condizioni economiche dei predetti nuclei. Le norme di cui alla presente lettera sono soggette a revisione biennale, sentite le competenti Commissioni parlamentari;*
- d) procedure per il conseguimento del titolo di dottore di ricerca, di cui all'articolo 73 del D.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, e procedimento di approvazione degli atti dei concorsi per ricercatore in deroga all'articolo 5, comma 9, della legge 24 dicembre 1993, n. 537;*
- e) procedure per l'accettazione da parte delle università di eredità, donazioni e legati, prescindendo da ogni autorizzazione preventiva, ministeriale o prefettizia*

9. I regolamenti di cui al comma 8, lettere a), b) e c), sono emanati previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia.

10. In attesa dell'entrata in vigore delle norme di cui al comma 8, lettera c), il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previsto dall'articolo 4 della legge 2 dicembre 1991, n. 390, è emanato anche nelle more della costituzione della Consulta nazionale per il diritto agli studi universitari di cui all'articolo 6 della medesima legge.

11. Con il disegno di legge di cui al comma 1, il Governo propone annualmente al Parlamento le norme di delega ovvero di delegificazione necessarie alla compilazione di testi unici legislativi o regolamentari, con particolare riferimento alle materie interessate dalla attuazione della presente legge. In sede di prima attuazione della presente legge, il Governo è delegato ad emanare, entro il termine di sei mesi decorrenti dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 4, norme per la delegificazione delle materie di cui all'articolo 4, comma 4, lettera c), non coperte da riserva assoluta di legge, nonché testi unici delle leggi che disciplinano i settori di cui al medesimo articolo 4, comma 4, lettera c), anche attraverso le necessarie modifiche, integrazioni o abrogazioni di norme, secondo i criteri previsti dagli articoli 14 e 17 e dal presente articolo”.

8 Art. 7 della legge n. 50/1999: "Il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta, secondo gli indirizzi previamente definiti entro il 30 giugno 1999 dalle Camere sulla base di una relazione presentata dal Governo, il programma di riordino delle norme legislative e regolamentari che disciplinano le fattispecie previste e le materie elencate:

- a) nell'articolo 4, comma 4, e nell'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni e nelle norme che dispongono la delegificazione della materia ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400;
- b) nelle leggi annuali di semplificazione;
- c) nell'allegato 3 della presente legge;
- d) nell'articolo 16 delle disposizioni sulla legge in generale, in riferimento all'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286;
- e) nel codice civile, in riferimento all'abrogazione dell'articolo 17 del medesimo codice;
- f) nel codice civile, in riferimento alla soppressione del bollettino ufficiale delle società per azioni e a responsabilità limitata e del bollettino ufficiale delle società cooperative, disposta dall'articolo 29 della legge 7 agosto 1997, n. 266;
- f-bis) da ogni altra disposizione che preveda la redazione dei testi unici.

2. Al riordino delle norme di cui al comma 1 si procede entro il 31 dicembre 2002 mediante l'emanazione di testi unici riguardanti materie e settori omogenei, comprendenti, in un unico contesto e con le opportune evidenziazioni, le disposizioni legislative e regolamentari. A tale fine ciascun testo unico, aggiornato in base a quanto disposto dalle leggi di semplificazione annuali, comprende le disposizioni contenute in un decreto legislativo e in un regolamento che il Governo emana ai sensi dell'articolo 14 e dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, attenendosi ai seguenti criteri e principi direttivi:

- a) delegificazione delle norme di legge concernenti gli aspetti organizzativi e procedurali, secondo i criteri previsti dall'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni;
- b) puntuale individuazione del testo vigente delle norme;
- c) esplicita indicazione delle norme abrogate, anche implicitamente, da successive disposizioni;
- d) coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti, apportando, nei limiti di detto coordinamento, le modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa anche al fine di adeguare e semplificare il linguaggio normativo;
- e) esplicita indicazione delle disposizioni, non inserite nel testo unico, che restano comunque in vigore;

segue nota 8

- f) esplicita abrogazione di tutte le rimanenti disposizioni, non richiamate, che regolano la materia oggetto di delegificazione con espressa indicazione delle stesse in apposito allegato al testo unico;*
 - g) [aggiornamento periodico, almeno ogni sette anni dalla data di entrata in vigore di ciascun testo unico];*
 - h) indicazione, per i testi unici concernenti la disciplina della materia universitaria, delle norme applicabili da parte di ciascuna università salvo diversa disposizione statutaria o regolamentare.*
- 3. Dalla data di entrata in vigore di ciascun testo unico sono comunque abrogate le norme che regolano la materia oggetto di delegificazione, non richiamate ai sensi della lettera e) del comma 2.*
- 4. Lo schema di ciascun testo unico è deliberato dal Consiglio dei ministri, valutato il parere che il Consiglio di Stato deve esprimere entro trenta giorni dalla richiesta. Lo schema è trasmesso, con apposita relazione cui è allegato il parere del Consiglio di Stato, alle competenti Commissioni parlamentari che esprimono il parere entro quarantacinque giorni dal ricevimento. Ciascun testo unico è emanato, decorso tale termine e tenuto conto dei pareri delle Commissioni parlamentari, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per la funzione pubblica, previa ulteriore deliberazione del Consiglio dei ministri.*
- 5. Il Governo può demandare la redazione degli schemi di testi unici ai sensi dell'articolo 14, 2°, del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, al Consiglio di Stato, che ha la facoltà di avvalersi di esperti, in discipline non giuridiche, in numero non superiore a cinque, scelti anche tra quelli di cui al comma 1 dell'articolo 3 della presente legge. Sugli schemi redatti dal Consiglio di Stato non è acquisito il parere dello stesso previsto ai sensi dell'articolo 16, primo comma, 3°, del citato testo unico approvato con regio decreto n. 1054 del 1924, dell'articolo 17, comma 25, della legge 15 maggio 1997, n. 127, e del comma 4 del presente articolo.*
- 6. Le disposizioni contenute in un testo unico non possono essere abrogate, derogate, sospese o comunque modificate se non in modo esplicito, mediante l'indicazione precisa delle fonti da abrogare, derogare, sospendere o modificare. La Presidenza del Consiglio dei ministri adotta gli opportuni atti di indirizzo e di coordinamento per assicurare che i successivi interventi normativi incidenti sulle materie oggetto di riordino siano attuati esclusivamente mediante la modifica o l'integrazione delle disposizioni contenute nei testi unici.*
- 7. Relativamente alle norme richiamate dal comma 1, lettere d), e) e f), si procede all'adeguamento dei testi normativi mediante applicazione delle norme dettate dal comma 2, lettere b), c) e d), e dal comma 4 ".*

Ai fini della redazione del Testo Unico in materia di espropriazione per pubblica utilità, in ragione dell'elevata complessità e tecnicità della disciplina, il Governo si è avvalso della facoltà offerta dal 5° comma dell'art. 7 della legge n. 50/1999, di demandare la stesura dello schema di articolato normativo direttamente al Consiglio di Stato.

Il Consiglio di Stato ha predisposto detto schema distinguendo tra norme *sostanziali* che, in virtù della riserva di legge di cui all'art. 42 della Costituzione, possono essere adottate solo tramite fonte legislativa, e *procedurali*, che, invece, possono validamente essere disciplinate mediante regolamento, realizzando così l'effetto deflattivo previsto dalla legge di delega. Pertanto, anche il provvedimento in oggetto, al pari del coevo Testo Unico sull'edilizia, risulta caratterizzato dalla coesistenza di un insieme di norme, di natura primaria e secondaria, che pur rimanendo distinte nell'ambito della gerarchia delle fonti e dei relativi meccanismi di abrogazione o modifica, sono inserite organicamente nel medesimo articolato.

Va segnalato, altresì, che contestualmente all'adozione di norme dirette alla semplificazione della disciplina sostanziale del procedimento espropriativo è stato avviato un principio di riforma degli istituti di natura processuale attinenti alla materia delle espropriazioni, nella consapevolezza che la formazione di una stabile giurisprudenza sulle norme applicabili all'espropriazione contribuisce certamente ad assicurare una migliore qualità della azione amministrativa.

In tal senso, il legislatore, innovando la precedente disciplina (in virtù della quale la giurisdizione in materia espropriativa era ripartita tra giudice ordinario e giudice amministrativo, mediante l'applicazione del criterio generale di riparto, basato sulla distinzione tra diritto soggettivo ed interesse legittimo), ha previsto la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sulle controversie relative all'esercizio della potestà

espropriativa, salva la giurisdizione del giudice ordinario sulle cause aventi ad oggetto la liquidazione dell'indennità.

Al riguardo, l'articolo 34 del D. Lgs. n. 80/1998, nella formulazione introdotta dall'art. 7 della L n. 205/2000, stabilisce che *“sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie aventi per oggetto gli atti, i provvedimenti e i comportamenti delle amministrazioni pubbliche e dei soggetti alle stesse equiparati in materia urbanistica ed edilizia.*

2. *Agli effetti del presente decreto, la materia urbanistica concerne tutti gli aspetti dell'uso del territorio.*
3. *Nulla è innovato in ordine:*
 - a) *alla giurisdizione del tribunale superiore delle acque;*
 - b) *alla giurisdizione del giudice ordinario per le controversie riguardanti la determinazione e la corresponsione delle indennità in conseguenza dell'adozione di atti di natura espropriativa o ablativa”.*

Del medesimo tenore l'art. 53 del D.P.R. n. 327/2001, secondo cui *“sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie aventi per oggetto gli atti, i provvedimenti, gli accordi e i comportamenti delle amministrazioni pubbliche e dei soggetti ad esse equiparati, conseguenti alla applicazione delle disposizioni del testo unico.*

2. *Si applicano le disposizioni dell'articolo 23-bis della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, come introdotto dall'articolo 4 della legge 21 luglio 2000, n. 205, per i giudizi aventi per oggetto i provvedimenti relativi alle procedure di occupazione e di espropriazione delle aree destinate all'esecuzione di opere pubbliche o di pubblica utilità.*
3. *Resta ferma la giurisdizione del giudice ordinario per le controversie riguardanti la determinazione e la corresponsione delle indennità in conseguenza dell'adozione di atti di natura espropriativa o ablativa”.*

4. Le novità introdotte dal D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327

Il D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, *Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità*, modifica sensibilmente il procedimento di espropriazione per pubblica utilità, ancora oggi regolato da numerose disposizioni legislative, alcune delle quali æ come si è già osservato æ risalgono a quasi 140 anni fa. Esso disciplina, specificamente, l'espropriazione di beni immobili o di diritti relativi a beni immobili per l'esecuzione di opere di pubblica utilità o di pubblico interesse, inclusi gli interventi per adattare ad uso pubblico aree di cui non è prevista la trasformazione (parchi, riserve naturali).

Va dato conto, preliminarmente, del lunghissimo *iter* che ha caratterizzato l'entrata in vigore del Testo Unico, ripetutamente prorogata per consentire l'introduzione di alcune modifiche al testo originariamente predisposto dal Consiglio di Stato: da ultimo, la legge 1° agosto 2002 n. 185, di conversione del D.L. 20 giugno 2002, n. 122, recante disposizioni concernenti proroghe in materia di sfratti, di edilizia e di espropriazione, ha modificato il testo del Decreto Legge, posticipando la data di entrata in vigore del Testo Unico non più al 1° gennaio 2003, bensì al 30 giugno 2003⁹.

9 L'Allegato alla legge 1° agosto 2002, n.185 (in G.U. 19.10.2002, n. 193), intitolata *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 giugno 2002, n. 122, recante disposizioni concernenti proroghe in materia di sfratti, di edilizia e di espro-*

La prima redazione dell'articolato era stata demandata dal Governo al Consiglio di Stato, con nota del 30 giugno 2000 a firma del Ministro della Funzione Pubblica. Come si evince dal Parere dell'Adunanza Generale del Consiglio di Stato 29 marzo 2001, n. 4, che ne illustra i contenuti, avrebbe dovuto trattarsi di un Testo Unico *"innovativo"*¹⁰, in cui fossero presenti – in ottemperanza ai principi e criteri direttivi fissati nella legge di delega – norme tendenti a *"snellire i procedimenti e ridurre i tempi sovrabbondanti, eliminare fasi inutili, sopprimere organi e fasi endoprocedimentali superflue"*¹¹. Inoltre, sotto il profilo sostanziale, il T.U. avrebbe dovuto realizzare una complessiva riorganizzazione del quadro normativo vigente, attraverso:

- l'individuazione di un unico procedimento ablatorio, in luogo della attuale varietà di modelli espropriativi (tra loro contrastanti a causa dei numerosi interventi del legislatore in materia), riconoscendo, al contempo, la competenza in materia espropriativa dell'autorità chiamata a realizzare l'opera di pubblica utilità;
- il conferimento ai privati di poteri e funzioni tradizionalmente riservate all'amministrazione;
- la scomparsa degli istituti dell'occupazione d'urgenza e, soprattutto, dell'*occupazione acquisitiva*, ritenuta non conforme al principio di legalità, secondo quanto stabilito da recenti pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo.

segue nota 9

priazione, stabilisce che "All'articolo 2, al comma 1, le parole: "1 gennaio 2003" sono sostituite dalle seguenti: "30 giugno 2003". All'articolo 3, al comma 1, le parole: "1 gennaio 2003" sono sostituite dalle seguenti: "30 giugno 2003"."

10 V. § 5.6 del Parere n. 4/2001 dell'Adunanza Generale del Consiglio di Stato.

11 *Ibidem.*

In buona sostanza, con l'emanazione di tale atto, il legislatore delegato aveva inteso predisporre un testo organico, al fine di semplificare l'attuale quadro normativo caratterizzato da una pluralità di procedimenti espropriativi¹². Si deve tenere conto, altresì, che i numerosi interventi legislativi precedenti, finalizzati alla modifica di singoli aspetti procedurali piuttosto che ad una riforma generale della materia, avevano stimolato un'intensa attività giurisprudenziale da parte della Corte Costituzionale, volta a sanzionare l'illegittimità di norme emanate al solo scopo di contenere la spesa pubblica per la liquidazione delle indennità¹³.

12 Ai fini del complessivo riassetto della materia espropriativa, il D.P.R. n. 327/2001 ha proceduto all'abrogazione di numerose fonti normative (ovviamente operanti sino all'effettiva entrata in vigore del Testo Unico). Tra queste vanno certamente menzionate:

- la *Legge 25 giugno 1865, n. 2359* e successive modificazioni e integrazioni, recante l'originaria disciplina generale delle espropriazioni per pubblica utilità (interamente abrogata con l'entrata in vigore del D.P.R. n. 327/2001);
- la *Legge 15 gennaio 1885, n. 2892*, recante disposizioni per il risanamento della città di Napoli: con questa legge è stato introdotto il criterio della media tra il valore venale del bene e quello degli affitti nell'ultimo decennio ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio (interamente abrogata con l'entrata in vigore del D.P.R. n. 327/2001);
- la *Legge 14 luglio 1887, n. 4730*, recante norme sulla tutela dei monumenti antichi nella città di Roma (con l'entrata in vigore del D.P.R. n. 327/2001 è abrogato l'art. 8 della legge);
- il *R.D. 27 febbraio 1908, n. 89*, Testo Unico di legge sulle case popolari ed economiche (con l'entrata in vigore del D.P.R. n. 327/2001 è abrogato l'art. 20 del Testo Unico);
- la *Legge 17 agosto 1942, n. 244*, legge urbanistica (con l'entrata in vigore del D.P.R. n. 327/2001 sono abrogati gli articoli da 13 a 23 della legge);
- la *Legge 10 agosto 1950, n. 646*, istitutiva della Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale (Cassa per il Mezzogiorno) (con l'entrata in vigore del D.P.R. n. 327/2001 è abrogato l'art. 4 della legge);

segue nota 12

- la *Legge 21 ottobre 1951, n. 841*, recante norme per l'espropriazione, bonifica trasformazione ed assegnazione dei terreni ai contadini (interamente abrogata con l'entrata in vigore del D.P.R. n. 327/2001);
- la *Legge 24 luglio 1961, n. 729*, recante il Piano di nuove costruzioni stradali e autostradali (con l'entrata in vigore del D.P.R. n. 327/2001 è abrogato l'art. 11 della legge);
- la *Legge 18 aprile 1962, n. 167*, recante disposizioni finalizzate alla costituzione di un patrimonio di aree fabbricabili nell'ambito del territorio comunale per la realizzazione di alloggi pubblici per l'edilizia economica e popolare (con l'entrata in vigore del D.P.R. n. 327/2001 è abrogato l'art. 12 della legge);
- il *D.P.R. 30 giugno 1967, n. 1523*, Testo Unico delle leggi sul Mezzogiorno (con l'entrata in vigore del D.P.R. n. 327/2001 sono abrogati gli articoli 29 e 147 del Testo Unico);
- la *Legge 19 novembre 1968, n. 1187*, recante modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica (Legge 17 agosto 1942, n. 1150). Disciplina i vincoli ablatori e di inedificabilità di durata quinquennale, termine entro cui devono essere approvati i piani regolatori particolareggiati ovvero vanno autorizzati i piani di lottizzazione convenzionati (con l'entrata in vigore del D.P.R. n. 327/2001 è abrogato l'art. 2 della legge);
- la *Legge 22 ottobre 1971, n. 865*, recante, al titolo II, norme in materia di espropriazione per pubblica utilità. Modifica il procedimento espropriativo e la disciplina dell'indennizzo, mediante l'individuazione del valore agricolo. Prevede l'attribuzione del diritto di superficie ai proprietari dei terreni espropriati e introduce nuove forme di tutela giurisdizionale per gli espropriati (con l'entrata in vigore del D.P.R. n. 327/2001 è interamente abrogato il titolo II della legge);
- il *D.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1036*, recante norme per la riorganizzazione delle amministrazioni e degli enti pubblici operanti nel settore dell'edilizia residenziale pubblica (interamente abrogato con l'entrata in vigore del D.P.R. n. 327/2001);
- la *Legge 27 giugno 1974, n. 247*, recante disposizioni acceleratorie dei programmi di edilizia pubblica. Estende a tutti i tipi di espropriazioni i criteri per la liquidazione dell'indennizzo introdotti dalla legge 865/1971 (con l'entrata in vigore del D.P.R. n. 327/2001 è abrogato l'art. 4 del D.L. 2 maggio 1974, n. 115, così come modificato dalla Legge 247/1974);
- la *Legge 3 gennaio 1978, n. 1*, recante norme per l'accelerazione delle procedure

segue nota 12

per l'esecuzione di opere pubbliche e di impianti e costruzioni industriali. Equipara l'approvazione del progetto relativo ad un'opera pubblica alla dichiarazione di pubblica utilità, ai fini della valutazione dell'urgenza ed indifferibilità dell'opera (con l'entrata in vigore del D.P.R. n. 327/2001 sono abrogati gli articoli 1, 3, 4 e 23, 2° comma, della legge);

- la *Legge 29 luglio 1980, n. 385*, recante disposizioni provvisorie sull'indennità di espropriazione per le aree edificabili. Proroga di un anno il termine per l'occupazione d'urgenza e reintroduce in via provvisoria i criteri per la liquidazione dell'indennità di esproprio previsti dalla legge n. 865/1971 (interamente abrogata con l'entrata in vigore del D.P.R. n. 327/2001);
- il *D.L. 11 luglio 1992, n. 333, convertito nella Legge 8 agosto 1992, n. 359*, recante misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica. Introduce nuovi criteri per la determinazione dell'indennità di esproprio nelle aree edificabili, mediante il recupero del "valore mediato" di cui alla legge n. 2892/1885 decurtato nella misura del 40% (con l'entrata in vigore del D.P.R. n. 327/2001 è abrogato l'art. 5-bis della legge, così come modificato dall'art. 1, comma 65, della Legge 28 dicembre 1995, n. 549 e dall'art. 6, comma 65, della Legge 23 dicembre 1996, n. 662);
- il *D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504*, recante disposizioni per il riordino della finanza degli enti locali. Introduce l'imposta comunale sugli immobili (ICI) e riduce l'indennità di esproprio nelle aree fabbricabili ad un importo pari al valore del bene indicato nell'ultima dichiarazione presentata dall'espropriato ai fini dell'applicazione dell'imposta, qualora il valore dichiarato risulti inferiore all'indennità di espropriazione determinata secondo i criteri stabiliti dalle norme vigenti (con l'entrata in vigore del D.P.R. n. 327/2001 è abrogato l'art. 16 della legge);
- la *Legge 3 agosto 1999, n. 265*, recante disposizioni in materia di autonomia ed ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge n. 142/1990. Prevede che l'amministrazione comunale possa disporre, in presenza dei presupposti di cui alla legge n. 1/1978 e successive modificazioni, l'occupazione d'urgenza degli immobili necessari alla realizzazione di opere pubbliche o di pubblico interesse, inclusi gli interventi di edilizia residenziale pubblica e quelli relativi ai servizi pubblici locali di cui al Capo VII della legge n. 142/1990. Per tali opere, si ammette che la redazione dello stato di consistenza venga effettuata contestualmente al verbale di immissione nel possesso (con l'entrata in vigore del D.P.R. n. 327/2001 è abrogato l'art. 32 della legge);

Tuttavia, lo spirito originario della riforma è stato parzialmente rinnegato, in vista del conferimento di ampi poteri al soggetto espropriante. Come anticipato, l'entrata in vigore del D.P.R. n. 327/2001 è stata più volte rinviata. Nelle more, ossia prima di ogni possibile applicazione della nuova normativa (emanata ma non ancora vigente), l'Esecutivo si è reso responsabile di un sostanziale intervento controriformatore, volto ad adeguare i principi informatori del nuovo procedimento espropriativo alle norme introdotte dalla legge 21.12.2001, n. 443, in materia di infrastrutture e insediamenti produttivi di interesse nazionale, semplificando le procedure di immissione nel possesso nelle aree espropriate da parte dell'amministrazione.

A tal fine, l'art. 5, 4° comma, della L. 1° agosto 2002, n.166, recante disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti (c.d. Merloni-*quater*), aveva delegato *“entro il termine del 31 dicembre 2002, il Governo (...) ad emanare uno o più decreti legislativi volti ad introdurre nel citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001, senza oneri per il bilancio dello Stato, le modifiche ed integrazioni necessarie ad assicurare il coordinamento e l'adeguamento delle disposizioni normative e regolamentari in esso contenute alla normativa in materia di realizzazione delle infrastrutture ed*

segue nota 12

- il D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. L'art. 121, abrogato con l'entrata in vigore del D.P.R. n. 327/2001, riproduce i contenuti dell'art. 32 della legge n. 265/1999.

13 . Proprio con riferimento a quest'ultimo aspetto, si segnala l'adozione di atti normativi, concernenti i criteri di determinazione dell'indennità di esproprio, per i quali si evidenziano forti dubbi di costituzionalità, per via dell'esplicita previsione in essi contenuta di validità meramente temporanea, ossia *“fino all'emanazione di un'organica disciplina per tutte le espropriazioni”* (art. 5-bis del D.L. 11 luglio 1992, n. 333, *Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica*, convertito, con modificazioni, nella L. 8 agosto 1992, n. 359).

insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale di cui all'articolo 1, comma 1, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, nonché a garantire la massima rapidità delle relative procedure e ad agevolare le procedure di immisione nel possesso”.

Dalla lettera della norma emerge la mutata volontà politica del legislatore, di rimandare l'entrata in vigore del Testo Unico, ritenuto bisognoso di “*modifiche ed integrazioni*”, per non compromettere la realizzazione delle opere pubbliche di “*preminente interesse nazionale*” previste dalla legge n. 443/2001.

Con il D.Lgs. 27 dicembre 2002, n. 302¹⁴, il Governo, rispettando *in limine* i tempi previsti dalla legge di delega, ha emendato in larga parte il contenuto del D.P.R. n. 327/2001. Detta riforma, se per un verso ha razionalizzato quelle parti del Testo Unico divenute di difficile interpretazione a causa delle numerose rielaborazioni precedentemente subite, per altro verso ha stravolto l'impianto originario della riforma, così come concepita dal Consiglio di Stato, reintroducendo alcuni istituti di dubbia legittimità.

In particolare, si è ammesso che, in presenza di determinate circostanze, l'amministrazione possa disporre, con decreto motivato, ma senza particolari formalità, l'occupazione *anticipata* dei beni da espropriare, salva la successiva emanazione di un regolare decreto di esproprio (così l'art. 22-*bis* del T.U.). In buona sostanza, il D.Lgs. n. 302/2002 ha reintrodotta, nell'ambito del procedimento ablatorio, l'istituto dell'occupazione d'urgenza, sorto nella prassi e poi formalizzato nell'art. 1 della L. 1/1978, in virtù del quale l'amministrazione entra in possesso dell'area esproprianda prima dell'emissione del decreto di esproprio.

14. Pubblicato in G.U. 22.1.2003, n. 17.

Tale istituto non figurava, invece, nella versione originaria del D.P.R. n. 327/2001, perché il Consiglio di Stato aveva – giustamente – evidenziato come la realizzazione dell’opera pubblica in presenza dell’emanazione del solo decreto di occupazione d’urgenza (ossia in assenza di un valido decreto di esproprio) avesse favorito il ricorso generalizzato alla pratica dell’occupazione acquisitiva, in aperto contrasto con il rispetto del principio di legalità dell’azione amministrativa, di cui agli articoli 42 e 97 della Costituzione.

Al riguardo, sembra opportuno fornire una breve ricostruzione degli accennati profili. Si è detto che, in linea generale, le difficoltà di inquadramento normativo dell’istituto dell’espropriazione derivano essenzialmente da implicazioni di natura politica ed economica, le quali assumono rilievo costituzionale, in virtù della contrapposizione tra la tutela del diritto di proprietà individuale e il perseguimento della funzione sociale della proprietà (art. 42 Cost.).

Sul piano pratico, tali difficoltà hanno impedito una corretta applicazione delle norme disciplinanti il procedimento ablatorio, rappresentando una giustificazione formale al contegno assunto dalle amministrazioni esproprianti. Queste hanno spesso rinunciato a perfezionare – e, in un buon numero di casi, finanche ad iniziare – il procedimento espropriativo, forti dell’emissione del decreto di occupazione d’urgenza, che consente la materiale apprensione dei beni oggetto di espropriazione senza l’avvio formale del procedimento, salvo il successivo risarcimento del danno cagionato al proprietario, in luogo della corresponsione dell’indennità di esproprio.

Di fronte al crescente manifestarsi di tale tendenza ed al conseguente aumento del contenzioso (nonché agli elevati costi derivanti dalle richieste di risarcimento), la giurisprudenza ha elaborato una teoria giuridica in grado di legittimare il comportamento dell’amministrazione.

A partire dalla nota sentenza delle Sez. Un. della Corte di Cassazione n. 1464/1983, difatti, che ha sancito l'applicabilità dell'istituto dell'occupazione acquisitiva (o accessione invertita, istituto disciplinato dall'art. 938 del codice civile¹⁵) ai casi di espropriazione *sine titulo* da parte dell'amministrazione, si è ammesso che, in linea di principio, la realizzazione di un'opera pubblica in aree appartenenti ai privati sia di per sé sufficiente ad estinguere il diritto di proprietà sul suolo in capo al legittimo titolare. Ciò in assenza sia di un regolare decreto di esproprio, sia del requisito – essenziale ai fini di una corretta applicazione della norma di cui all'art. 938 c.c. – della buona fede in capo all'amministrazione.

In altri termini, con tale orientamento si è affermato che l'amministrazione, quando abbia già realizzato parte di un'opera di pubblico interesse su un terreno di proprietà privata senza attendere la normale conclusione del procedimento ablatorio, può acquistare, per *analogia iuris* con

15 L'accessione invertita è disciplinata dall'art. 938 del codice civile, secondo cui *“se nella costruzione di un edificio si occupa in buona fede una porzione del fondo attiguo, e il proprietario di questo non fa opposizione entro tre mesi dal giorno in cui ebbe inizio la costruzione, l'autorità giudiziaria, tenuto conto delle circostanze, può attribuire al costruttore la proprietà dell'edificio e del suolo occupato. Il costruttore è tenuto a pagare al proprietario del suolo il doppio del valore della superficie occupata, oltre il risarcimento dei danni”*. Cass., sez. II, 14.11.1996, n. 9982, ha affermato che *“la norma dell'art. 938 c.c., che disciplina la c.d. accessione invertita, ha carattere eccezionale - in quanto derogativa sia del principio dell'accessione (quod inaedificatur solo cedit), sia di quello secondo cui il proprietario ha diritto di disporre della propria cosa in maniera piena ed esclusiva - e come tale non può trovare applicazione nell'ipotesi di costruzione eseguita in tutto o in parte su un suolo di proprietà comune del costruttore e di terzi, nella quale si applicano le norme sulla comunione, senza che sia eccezionale una disparità di trattamento tra comunista e terzo, rientrando nella discrezionalità del legislatore la delimitazione del campo di operatività dell'accessione invertita (fattispecie relativa alla costruzione eseguita su un cortile destinato all'uso comune degli edifici che lo circondano)”*.

la fattispecie prevista dal menzionato art. 938 c.c., la predetta area a titolo originario, non essendo tenuta – come, invece, avverrebbe ove fosse riconosciuta l’illegittimità del titolo di acquisto – a rilasciare l’area “usurpata” e a ripristinare, su richiesta del proprietario, lo stato dei luoghi. In buona sostanza, ciò equivale ad affermare che “*le Amministrazioni pubbliche (...) sono legittimate a conseguire la proprietà di beni di appartenenza privata sulla sola base di fatti illeciti da esse stesse posti in essere*”¹⁶.

Tale controverso indirizzo giurisprudenziale ha trovato riscontro nell’intervento – altrettanto discutibile – del legislatore¹⁷, che ha ridotto in tali ipotesi il *quantum* di risarcimento da corrispondere al privato ad una somma sostanzialmente corrispondente al valore dell’indennità di espropriazione. Ciò ha rappresentato un ulteriore disincentivo all’instaurazione di un procedimento espropriativo regolare da parte dell’amministrazione.

16 C. Varrone, “Occupazione acquisitiva” o “accessione invertita”: analisi critica e sviluppi normativi, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5/2001, p. 518.

17 Art. 5-bis del D.L. 11 luglio 1992, n. 333, cit.: [1. *Fino all’emanazione di un’organica disciplina per tutte le espropriazioni preordinate alla realizzazione di opere o interventi da parte o per conto dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni e degli altri enti pubblici o di diritto pubblico, anche non territoriali, o comunque preordinate alla realizzazione di opere o interventi dichiarati di pubblica utilità, l’indennità di espropriazione per le aree edificabili è determinata a norma dell’articolo 13, terzo comma, della legge 15 gennaio 1885, n. 2892, sostituendo in ogni caso ai fitti coacervati dell’ultimo decennio il reddito dominicale rivalutato di cui agli articoli 24 e seguenti del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917. L’importo così determinato è ridotto del 40 per cento.*

2. *In ogni fase del procedimento espropriativo il soggetto espropriato può convenire la cessione volontaria del bene. In tal caso non si applica la riduzione di cui al comma 1.*

3. *Per la valutazione delle edificabilità delle aree, si devono considerare le possibilità legali ed effettive di edificazione esistenti al momento dell’apposizione del vincolo preordinato all’esproprio.*

Invero, la ricostruzione fornita dalla giurisprudenza della Cassazione, ancorché ispirata ad esigenze di riduzione della spesa pubblica ed al conseguimento dei medesimi effetti derivanti dall'adozione di un formale provvedimento ablatorio, è censurabile sotto diversi profili.

segue nota 17

4. *Per le aree agricole e per quelle che, ai sensi del comma 3, non sono classificabili come edificabili, si applicano le norme di cui al titolo II della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni ed integrazioni.*

5. *Con regolamento da emanare con decreto del Ministro dei lavori pubblici ai sensi dell'art. 17, L. 23 agosto 1988, n. 400, sono definiti i criteri e i requisiti per la individuazione della edificabilità di fatto di cui al comma 3.*

6. *Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano in tutti i casi in cui non sono stati ancora determinati in via definitiva il prezzo, l'entità dell'indennizzo e/o del risarcimento del danno, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto [Comma così sostituito dall'art. 1, comma 65, L. 28 dicembre 1995, n. 549, riportata al n. A/CXLVII. La Corte costituzionale, con sentenza 17 ottobre-2 novembre 1996, n. 369 (Gazz. Uff. 6 novembre 1996, n. 45 - Serie speciale), ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità del presente comma nella parte in cui applica al "risarcimento del danno" i criteri di determinazione stabiliti per "il prezzo, l'entità dell'indennizzo"].*

7. *Nella determinazione dell'indennità di espropriazione per i procedimenti in corso si applicano le disposizioni di cui al presente articolo.*

7-bis. *In caso di occupazioni illegittime di suoli per causa di pubblica utilità, intervenute anteriormente al 30 settembre 1996, si applicano, per la liquidazione del danno, i criteri di determinazione dell'indennità di cui al comma 1, con esclusione della riduzione del 40 per cento. In tal caso l'importo del risarcimento è altresì aumentato del 10 per cento. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche ai procedimenti in corso non definiti con sentenza passata in giudicato".*

La Corte costituzionale, con sentenza 10-16 giugno 1993, n. 283 (G.U. 23 giugno 1993, n. 26 - Serie speciale), ha dichiarato l'illegittimità del comma 2 dell'art. 5-bis, nella parte in cui non prevede in favore dei soggetti già espropriati al momento della entrata in vigore della legge n. 359 del 1992, e nei confronti dei quali la indennità di espropriazione non sia ancora divenuta incontestabile, il diritto di accettare l'indennità di cui al primo comma con esclusione della riduzione del 40%.

Anzitutto, la dottrina ha evidenziato come sussistano preclusioni oggettive all'applicazione in via analogica dell'istituto dell'accessione invertita ai casi di espropriazione per pubblica utilità. Oltre alla rilevata assenza del requisito della buona fede in capo all'amministrazione occupante (che non può incolpevolmente ignorare l'appartenenza del suolo ad un soggetto privato), presupposto essenziale per l'ammissibilità del ricorso alla fattispecie di cui all'art. 938 c.c. è che sia l'area illegittimamente occupata, sia l'opera realizzata su detta area appartengano non al patrimonio indisponibile (*id est* al demanio statale, ovvero degli enti di cui all'art. 826 c.c. e 119 Cost.), bensì necessariamente alla categoria dei beni *commerciabili*, ossia dei beni suscettibili di formare oggetto di negozi traslativi della proprietà o di altro diritto reale o di credito.

Pertanto, il ricorso alla disciplina civilistica – inevitabile nei casi di annullamento del decreto di esproprio e di occupazione protrattasi oltre il termine stabilito dalla legge, per colmare il vuoto normativo conseguente all'interruzione o al mancato avvio del procedimento – non può tradursi nell'elaborazione di “*regole privilegiate*”¹⁸, utilizzabili in via esclusiva nei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione, ma deve consistere in un'accettazione generalizzata dei principi e delle disposizioni presenti nel codice civile e nelle successive leggi di riforma.

Ora, nel caso di specie, diversamente da quanto stabilito dalla richiamata giurisprudenza della Cassazione¹⁹, l'estensione analogica delle norme contenute agli articoli 935 e ss. del codice civile non consente di affermare che la realizzazione di un'opera pubblica su suolo privato legittimi *ex se* l'immediata acquisizione del suolo al patrimonio pubblico, giacché tale acquisizione si fonda su un illecito civile (sanzionabile *ex art.*

18 Così Varrone, *op. cit.*, p. 519.

19 Ma v. anche Cass., Sez. I, 8.10.1992, n. 10979.

2043 c.c.), i cui effetti non sono sanabili in virtù del mero rinvio alle predette norme.

In altre parole, la ricostruzione teorica fornita dalla giurisprudenza ha consentito, in linea di principio, alla p.a. di trarre beneficio da una situazione illegittima. Inoltre, nell'escludere l'ipotesi di restituzione del bene al proprietario, nonostante l'annullamento giurisdizionale degli atti della procedura espropriativa, configura un'esplicita violazione del principio di legalità.

Ciò è stato efficacemente messo in luce dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, organo preposto a giudicare dei ricorsi dei cittadini degli Stati membri per la violazione delle norme della *Convenzione europea dei diritti dell'uomo* (ratificata in Italia con legge n. 848/1955). L'art. 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione consacra il diritto al *rispetto dei beni* degli individui, contro gli atti di privazione della proprietà privata compiuti dalla pubblica amministrazione in via arbitraria.

Nella celebre sentenza del 30.5.2000, *Belvedere alberghiera c. Italia*, la Corte ha ritenuto che l'occupazione acquisitiva da parte della p.a. di un fondo appartenente al ricorrente configurasse una violazione dell'art. 1 del primo protocollo alla Convenzione, in ragione dell'intervenuta irreversibile sua trasformazione in un bene pubblico, senza tenere conto, altresì, del fatto che il giudice amministrativo avesse annullato in quanto illegittimi e contrari al pubblico interesse gli atti del procedimento espropriativo.

La Corte non ha ritenuto di esaminare in astratto se nell'ordinamento italiano un istituto di creazione giurisprudenziale sia idoneo ad assumere una posizione analoga a quella delle disposizioni di legge, ritenendo sufficiente osservare che l'evoluzione della giurisprudenza nazionale sull'argomento ha condotto a risultati arbitrari e imprevedibili, tali da privare gli interessati di una tutela efficace dei loro diritti, così

configurando un contrasto con il principio di legalità di cui all'art. 1 del protocollo n. 1 alla Convenzione.

Inoltre, per quanto attiene allo specifico profilo risarcitorio, la Corte ha correttamente evidenziato come l'attività posta in essere dall'amministrazione non possa in nessun caso assimilarsi ad un'espropriazione illegittima in quanto meramente priva del pagamento di un'equa indennità, ma deve valutarsi alla stregua di un effettivo spossessamento senza titolo. Pertanto, ai fini dell'eliminazione della constatata violazione dell'art. 1 del Protocollo alla Convenzione, la migliore forma di riparazione, in applicazione dell'art. 41 della Convenzione medesima, è rappresentata dalla *restitutio in integrum* del bene, oltre al risarcimento dei danni.

Peraltro, la Corte di Cassazione, con la sentenza 25.2.2000, n. 2148 aveva negato che l'istituto dell'occupazione appropriativa fosse in contrasto con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo in rapporto alla tutela del diritto di proprietà, *“dato che presupposto dell'accessione è sempre una pubblica utilità dichiarata nelle forme di legge, ed effetto di essa è una reintegrazione del danneggiato collegata ai valori di mercato del bene e maggiore dell'indennizzo che egli riceverebbe in caso d'esproprio, essendo così garantito il rispetto della riserva di legge e del giusto equilibrio degli interessi in giuoco”*.

In ogni caso, tali distorsioni del procedimento ablatorio, oltre a provocare gravi pregiudizi al diritto dei privati, si sono rivelate sostanzialmente inefficaci anche ai fini del perseguimento dell'interesse dell'amministrazione a veder realizzate le opere pubbliche in tempi più brevi. Si è avvertita, perciò, l'esigenza di provvedere ad un complessivo riordino della materia, per ricondurre l'azione amministrativa al rispetto del principio di legalità.

Il D.P.R. n. 327/2001, nella sua versione originaria, aveva interpretato tale esigenza nel senso di razionalizzare le diverse fasi del procedimento, eliminando, come detto, l'istituto dell'occupazione d'urgenza e

introducendo nel procedimento alcuni correttivi, finalizzati ad impedire che l'apertura di un contenzioso nei confronti della pubblica amministrazione fosse percepita dai cittadini come la naturale conclusione del procedimento espropriativo.

Tuttavia, il problema dell'appropriazione senza titolo dei beni privati è rimasto sostanzialmente immutato. L'art. 43 del T.U., non modificato dal D.Lgs. n. 302/2002, se si eccettua l'inserimento del comma 6-bis, ammette, difatti, la possibilità – *“valutati gli interessi in conflitto”* – che l'autorità espropriante, anche in assenza del provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, disponga l'utilizzazione di un bene immobile per scopi di interesse pubblico e la relativa acquisizione al suo patrimonio indisponibile. In tal caso, al proprietario spetta il risarcimento dei danni²⁰.

20 Art. 43 del D.P.R. n. 327/2001, così come modificato dal D.Lgs. n. 302/2002: *“Valutati gli interessi in conflitto, l'autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza del valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, può disporre che esso vada acquisito al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario vadano risarciti i danni.*

2. L'atto di acquisizione:

- a) può essere emanato anche quando sia stato annullato l'atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, l'atto che abbia dichiarato la pubblica utilità di un'opera o il decreto di esproprio;
- b) dà atto delle circostanze che hanno condotto alla indebita utilizzazione dell'area, indicando, ove risulti, la data dalla quale essa si è verificata;
- c) determina la misura del risarcimento del danno e ne dispone il pagamento, entro il termine di trenta giorni, senza pregiudizio per l'eventuale azione già proposta;
- d) è notificato al proprietario nelle forme degli atti processuali civili;
- e) comporta il passaggio del diritto di proprietà;
- f) è trascritto senza indugio presso l'ufficio dei registri immobiliari;
- g) è trasmesso all'ufficio istituito ai sensi dell'articolo 8, comma 1.

In altri termini, nei casi in cui l'opera sia realizzata in assenza di un valido decreto di esproprio, e al fine di adeguare l'ordinamento italiano alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, l'art. 43 del T.U. attribuisce all'amministrazione il potere di acquisire l'area privata al proprio

segue nota 20

3. Qualora sia impugnato uno dei provvedimenti indicati nei commi 1 e 2 ovvero sia esercitata una azione volta alla restituzione di un bene utilizzato per scopi di interesse pubblico, l'amministrazione che ne ha interesse o chi utilizza il bene può chiedere che il giudice amministrativo, nel caso di fondatezza del ricorso o della domanda, disponga la condanna al risarcimento del danno, con esclusione della restituzione del bene senza limiti di tempo.

4. Qualora il giudice amministrativo abbia escluso la restituzione del bene senza limiti di tempo ed abbia disposto la condanna al risarcimento del danno, l'autorità che ha disposto l'occupazione dell'area emana l'atto di acquisizione, dando atto dell'avvenuto risarcimento del danno. Il decreto è trascritto nei registri immobiliari, a cura e spese della medesima autorità.

5. Le disposizioni di cui ai precedenti commi si applicano, in quanto compatibili, anche quando un terreno sia stato utilizzato per finalità di edilizia residenziale pubblica, agevolata e convenzionata nonché quando sia imposta una servitù di diritto privato o di diritto pubblico ed il bene continui ad essere utilizzato dal proprietario o dal titolare di un altro diritto reale.

6. Salvi i casi in cui la legge disponga altrimenti, nei casi previsti nei precedenti commi il risarcimento del danno è determinato:

- a) nella misura corrispondente al valore del bene utilizzato per scopi di pubblica utilità e, se l'occupazione riguarda un terreno edificabile, sulla base delle disposizioni dell'articolo 37, commi 3, 4, 5, 6 e 7;
- b) col computo degli interessi moratori, a decorrere dal giorno in cui il terreno sia stato occupato senza titolo.

6-bis. Ai sensi dell'art. 3 della legge 1 agosto 2002, n. 166, l'autorità espropriante può procedere, ai sensi dei commi precedenti, disponendo, con oneri di esproprio a carico dei soggetti beneficiari, l'eventuale acquisizione del diritto di servitù al patrimonio di soggetti, privati o pubblici, titolari di concessioni, autorizzazioni o licenze, o che svolgono, anche in base alla legge, servizi di interesse pubblico nei settori di trasporti, telecomunicazioni, acqua, energia".

patrimonio (mediante uno specifico titolo giuridico, l'*atto di acquisizione*, la cui emanazione elimina gli effetti illeciti cagionati dall'occupazione senza titolo) e al proprietario espropriato il diritto al risarcimento del danno, salvo il sindacato in sede giurisdizionale del provvedimento di acquisizione.

Sul punto, l'Adunanza Generale del Consiglio di Stato nel parere n. 4/2001 ha osservato che "l'art. 43 mira ad eliminare la figura, sorta nella prassi giurisprudenziale, dell'occupazione appropriativa o espropriazione sostanziale (c.d. *accessione invertita*), nonché quella dell'occupazione usurpativa", al fine di conformare l'ordinamento "ai principi costituzionali ed a quelli generali del diritto internazionale sulla tutela della proprietà"²¹.

Ora, tale convincimento non sembra pienamente condivisibile, atteso che l'istituto disciplinato dall'art. 43 pone alcuni concreti problemi applicativi. Anzitutto, esso è improntato ad un sostanziale *favor* nei confronti della pubblica amministrazione, giacché, oltre a fornire una copertura legislativa alle espropriazioni *sine titulo*, impedisce al proprietario del bene acquisito di esercitare la tutela risarcitoria in forma specifica, ossia di ottenere la restituzione del bene acquisito dall'amministrazione senza l'instaurazione un normale procedimento ablatorio²².

21. V. § 29.4 del Parere n. 4/2001 dell'Adunanza Generale del Consiglio di Stato.

22. Peraltro, l'eliminazione dell'occupazione appropriativa non è così scontata: ad esempio, nell'ipotesi in cui all'occupazione abusiva dell'area non segua l'autoproclamazione, per fatto imputabile all'inerzia dell'amministrazione, si pone il problema dell'appartenenza effettiva del bene occupato, che può risolversi proprio mediante il ricorso all'istituto dell'*accessione invertita*. Si può sostenere, difatti, che l'autoproclamazione dell'Amministrazione abbia carattere meramente ricognitivo e non mai costitutivo. Pertanto, in sua assenza, il trasferimento della proprietà dal privato all'amministrazione deve considerarsi avve-

Per un verso, si attribuisce all'amministrazione espropriante la facoltà di autoproclamarsi proprietaria del bene illecitamente occupato e di stabilire unilateralmente l'ammontare del corrispettivo da pagare al proprietario. Ai sensi del 6° comma dell'art. 43, questo può essere determinato "a) nella misura corrispondente al valore del bene utilizzato per scopi di pubblica utilità" (seppure "(b) col computo degli interessi moratori, a decorrere dal giorno in cui il terreno sia stato occupato senza titolo"), il che lascia intendere una sostanziale assimilazione dell'entità del risarcimento a quella dell'indennità di esproprio.

In altre parole, dalla lettera della norma si desume che, in caso di acquisizione forzata di un bene privato destinato ad essere utilizzato per scopi di pubblica utilità, al proprietario vada attribuito un risarcimento del danno pari all'indennità di esproprio normalmente erogata dall'amministrazione espropriante all'esito del normale procedimento ablatorio. L'equiparazione tra il risarcimento per un esproprio abusivo e l'indennità per un esproprio legittimo, tuttavia, appare inaccettabile, per via della differente *ratio* sottesa ai due istituti: se l'indennità rappresenta il corrispettivo per il legittimo sacrificio imposto al privato dal persegui-

segue nota 22

nuto al momento dell'occupazione dell'area, spettando al giudice il mero accertamento del mutamento di destinazione del bene. Per un'analisi completa dell'istituto disciplinato dall'art. 43 si rinvia ai commenti di L. Maruotti e G. De Marzo in F. Caringella, G. De Marzo, R. De Nictolis, L. Maruotti, *L'espropriazione per pubblica utilità*, Milano, 2002, rispettivamente p. 533 e ss. e p. 559 e ss.. In particolare, secondo De Marzo, p. 627, "resta il risultato sopra sottolineato di aver ricondotto nell'ordine normativo una soluzione fattuale che sino ad oggi era fondata su un assoluto disordine o, se si preferisce, sulla consapevole disapplicazione delle norme che regolano il contenuto e la tutela dei diritti reali". Sull'argomento cfr. anche G. Leone, *Un nuovo modo di acquisto della proprietà: l'atto di acquisizione in assenza del valido provvedimento ablatorio*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, II, 2001, p. 239 ss.

mento di interessi pubblici, il risarcimento costituisce una forma di ristoro per violazione di legge, ossia nei casi in cui l'amministrazione non abbia rispettato le regole poste a garanzia del procedimento.

D'altra parte, è evidente come, per l'amministrazione, l'osservanza di dette regole risulti molto più onerosa, in termini economici, di un'immediata occupazione senza titolo dell'area esproprianda. Sarebbe stato logico, perciò, al fine di disincentivare il ricorso alla procedura di cui all'art. 43, prevedere un risarcimento del danno di importo certamente superiore all'indennità di esproprio, oltre ad un efficace sistema di responsabilità nei confronti degli stessi funzionari amministrativi. Al contrario, il criterio adottato dal 6° comma dell'art. 43 rinvia al comma 7-*bis* dell'art. 5-*bis* della legge n. 359/1992²³, che aveva riproposto tale equiparazione, dopo un'iniziale bocciatura da parte della Corte Costituzionale, con una semplice maggiorazione del 10% in favore del risarcimento del danno.

L'ampiezza dei poteri attribuiti dall'art. 43 all'amministrazione può valutarsi anche con riferimento ad altri profili. In particolare, si osserva che, nei casi di impugnazione dell'atto di acquisizione, ovvero di azione giudiziale volta alla restituzione del bene occupato, il 3° comma attribuisce all'amministrazione la facoltà di chiedere al giudice *æ* benché l'azione appaia fondata e, quindi, non sussistano ragioni obiettive per negare la *restitutio in integrum*, quali il danno all'economia nazionale o l'eccessiva onerosità per il debitore *æ* una condanna al risarcimento del danno in luogo di quella alla restituzione del bene. L'unico limite può essere costituito dall'accertamento della totale assenza di interesse pubblico.

Nello scenario così delineato, la scelta di reintrodurre, con il D.Lgs. n. 302/2002, l'istituto dell'occupazione d'urgenza, di cui all'art. 22-*bis*, è volta a conferire all'amministrazione un ulteriore strumento per la salva-

23 V. *supra*, nota 16.

guardia dei propri interessi, al di fuori, però, del normale andamento della procedura espropriativa. Gli effetti dell'applicazione di tale istituto, che pure è stato disciplinato entro termini di durata molto rigorosi (tre mesi per l'esecuzione del decreto di occupazione d'urgenza, decorrenti dalla data di emanazione) dovranno valutarsi tenendo conto della precedenza esperienza, caratterizzata da numerosi interventi legislativi finalizzati alla proroga dei termini dell'occupazione, con un conseguente sensibile aumento del contenzioso.

5. L'inquadramento del Testo Unico tra le fonti dell'ordinamento alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione

Prima di analizzare le singole fasi del procedimento espropriativo, così come disciplinato dal novellato D.P.R. n. 327/2001, sembra opportuno soffermarsi sull'inquadramento di tale atto nel sistema delle fonti.

Come già rilevato, il Testo Unico sull'espropriazione per pubblica utilità contiene sia norme di rango legislativo, sia regolamentare, che concorrono alla riforma del precedente assetto della materia.

Con riferimento alle sole norme di rango primario, l'articolo 1, 3° comma, del D.P.R. n. 327/2001 stabiliva, nella sua originaria formulazione, che *"i principi desumibili dalle disposizioni legislative del presente testo unico costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale"*, riproponendo essenzialmente il contenuto dell'art. 1, 2° comma, della legge Merloni, tenuto conto, peraltro, dell'intervento della Corte Costituzionale sul punto²⁴.

24 Nella sua prima versione, l'art. 1, 2° comma della legge n. 109/1994 attribuiva valore di *norma fondamentale di riforma economico-sociale* ad ogni singola disposizione contenuta nella legge. Tuttavia, in seguito alla dichiarazione di incostituzionalità di tale precetto, di cui alla sentenza della Corte Costituzionale 7 novembre 1995, n. 482, la legge n. 415/1998 ha modificato la predetta disposizione, nel senso di attribuire ai soli *"principi desumibili dalle disposizioni della presente legge"* il valore di *"norme fondamentali di riforma economico-sociale"*.

Tuttavia, è noto che, con l'emanazione della legge costituzionale n.3/2001, il Titolo V della Costituzione, che disciplina il riparto delle funzioni legislative ed amministrative tra lo Stato e gli enti locali, risulta radicalmente modificato, nel senso di attribuire alle regioni una competenza legislativa più ampia, sia di natura concorrente (enumerata nell'art. 117, 2° comma, Cost.), sia esclusiva (a carattere residuale: art. 117, 4° comma, Cost.).

Nell'ordinamento costituzionale attuale, pertanto, non è più presente il limite rappresentato dalle norme fondamentali di riforma economico-sociale²⁵ nei confronti dell'esercizio della potestà legislativa esclusiva regionale. Tale cambiamento è stato recepito dal D.Lgs. n. 302/2002, che ha soppresso il 3° comma dell'art. 1 del Testo Unico.

Sempre con riferimento alla modifica del Titolo V della Costituzione, si segnala l'attribuzione alle Regioni di spazi di intervento normativo autonomi nella disciplina dell'espropriazione per pubblica utilità.

Siffatta scelta rappresenta un punto di rottura rispetto al monopolio legislativo esercitato dallo Stato nella regolamentazione della materia espropriativa, a partire dalla legge fondamentale del 1865. Monopolio giustificato dalla necessità di mantenere un unico procedimento espropriativo valido su tutto il territorio nazionale e di introdurre criteri uniformi per la determinazione dell'indennizzo da corrispondersi al proprietario espropriato²⁶.

Pertanto, sino alla riforma del Titolo V, il legislatore nazionale ha disciplinato, anche nel dettaglio, le singole fasi del procedimento ablatorio, oltre alle modalità relative al calcolo e alla liquidazione dell'indennità, allo scopo di assicurare la gestione unitaria della materia espropriativa, evitan-

25 Cfr. R. De Nictolis, *Art. 5*, in F. Caringella, G. De Marzo, R. De Nictolis, L. Maruotti, *L'espropriazione per pubblica utilità*, cit., p. 44.

26 N. Assini - N. Tescaroli, *Manuale pratico dell'espropriazione*, 2001, p. 588 e ss.

do l'insorgere di possibili differenze applicative tra le varie amministrazioni locali. Tale assetto normativo risulta profondamente modificato per via dell'entrata in vigore della L. Cost. n. 3/2001, che, come ricordato, attribuisce alle Regioni nuove competenze in materia legislativa.

Tuttavia, la prima versione del D.P.R. n. 327/2001, elaborata in una fase anteriore, non poteva tenere conto della modifica del Titolo V della Costituzione, limitandosi, all'art.5 (rubricato *Ambito di applicazione nei confronti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano*), ad applicare i previgenti principi costituzionali concernenti il riparto della funzione legislativa: *“le Regioni a statuto ordinario esercitano la potestà legislativa concorrente, in ordine alle espropriazioni strumentali alle materie di propria competenza, nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale nonché dei principi generali dell'ordinamento giuridico desumibili dalle disposizioni contenute nel testo unico.*

2. *Le Regioni a statuto speciale della Sicilia e del Trentino Alto Adige, nonché le Province autonome di Trento e di Bolzano esercitano la propria potestà legislativa esclusiva in materia di espropriazione per pubblica utilità nel rispetto delle norme fondamentali di riforma economico-sociale e dei principi generali dell'ordinamento giuridico desumibili dalle disposizioni del testo unico.*
3. *Le Regioni a statuto speciale della Sardegna, del Friuli Venezia Giulia e della Valle d'Aosta esercitano la propria potestà legislativa concorrente in materia di espropriazione per pubblica utilità nel rispetto delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, dei principi generali dell'ordinamento giuridico e dei principi fondamentali della legislazione statale, desumibili dalle disposizioni del testo unico.*
4. *Le disposizioni del testo unico operano direttamente nei riguardi delle Regioni a statuto ordinario ed a statuto speciale fino a quando esse non si adeguano ai principi e alle norme fondamentali di riforma economi-*

co-sociale di cui al testo unico, nel rispetto dei termini previsti dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione. La Regione Trentino Alto Adige e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione ai sensi degli articoli 4 e 8 dello statuto speciale di cui al 31 agosto 1972, n. 67, e dell'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266.

5. *Nell'ambito delle funzioni amministrative trasferite o delegate dallo Stato alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi delle leggi vigenti rientrano anche quelle concernenti i procedimenti di espropriazione per pubblica utilità e quelli concernenti la materiale acquisizione delle aree*²⁷.

27 Ai sensi dell'art. 1, comma 3, lettera d) del D.Lgs. n. 302/2002, l'art. 5 del D.P.R. n. 327/2001 è stato sostituito dal seguente: "1. Le Regioni a statuto ordinario esercitano la potestà legislativa concorrente, in ordine alle espropriazioni strumentali alle materie di propria competenza, nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale nonché dei principi generali dell'ordinamento giuridico desumibili dalle disposizioni contenute nel testo unico (L).

2. Le Regioni a statuto speciale, nonché le Province autonome di Trento e di Bolzano esercitano la propria potestà legislativa in materia di espropriazione per pubblica utilità nel rispetto dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione, anche con riferimento alle disposizioni del titolo V, parte seconda, della Costituzione per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite (L).

3. Le disposizioni del testo unico operano direttamente nei riguardi delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano fino a quando esse non esercitano la propria potestà legislativa in materia, nel rispetto delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2. La Regione Trentino Alto Adige e le Province autonome di Trento e Bolzano adeguano la propria legislazione ai sensi degli articoli 4 e 8 dello statuto di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, e dell'articolo 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (L).

4. *Nell'ambito delle funzioni amministrative conferite dallo Stato alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi delle leggi vigenti rientrano anche quelle concernenti i procedimenti di espropriazione per pubblica utilità e quelli concernenti la materiale acquisizione delle aree (L)".*

Con l'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione (avvenuta, paradossalmente, prima dell'entrata in vigore del Testo Unico, più volte prorogata), si poneva, pertanto, un problema di coordinamento tra le disposizioni dell'art. 5 del D.P.R. n. 327/2001 e il nuovo assetto costituzionale dei rapporti tra Stato ed enti locali. La formulazione originaria dell'art. 5 presupponeva, difatti, la ripartizione di competenze tra Stato e Regioni prevista dalla precedente versione dell'art. 117, secondo cui l'esercizio della potestà legislativa è normalmente attribuito allo Stato, salva la competenza, nelle materie espressamente elencate dalla norma, di natura concorrente riservata alle Regioni e subordinata al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale (oltre che dei principi generali dell'ordinamento giuridico e degli obblighi internazionali rilevanti).

Tuttavia, l'art. 117 Cost.²⁸ novellato dalla L. Cost. n. 3/2001 ha rovesciato tale impostazione, attribuendo, in via generale, l'esercizio della potestà legislativa sia allo Stato, sia alle Regioni, *“nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”* (1° comma). Inoltre, *“spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”* (4° comma).

28 Art. 117 Cost.: *“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.*

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

- a) *politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;*
- b) *immigrazione;*
- c) *rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;*
- d) *difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;*

segue nota 28

- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;*
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;*
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;*
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;*
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;*
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;*
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;*
- n) norme generali sull'istruzione;*
- o) previdenza sociale;*
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;*
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;*
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;*
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali."*

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato (omissis)".

Si osserva, quindi, come la riforma del Titolo V della Costituzione abbia sancito una sostanziale inversione dei principi costituzionali in materia di potestà legislativa, formalizzando il passaggio dalla potestà legislativa regionale concorrente a quella “statale concorrente” (di cui all’art. 117, 3° comma, Cost.), quest’ultima integrata dalla potestà legislativa esclusiva dello Stato nelle materie elencate dal 2° comma, ma, per altro verso, limitata dalla potestà legislativa residuale attribuita in via esclusiva alle Regioni su tutte le materie non menzionate nei precedenti due commi (4° comma), ed esercitabile entro i limiti generali del rispetto della Costituzione, dell’ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali.

In definitiva, la Costituzione riformata ha assegnato alle Regioni una competenza legislativa di carattere generale, riservando allo Stato la potestà di legiferare su materie specifiche, la cui natura e rilevanza impongono l’elaborazione di una disciplina valida su tutto il territorio nazionale.

Ora, se si ritiene che l’espropriazione rappresenti una materia a sé stante, la relativa disciplina giuridica, prima della riforma del Titolo V, avrebbe dovuto certamente spettare alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, per via del mancato inserimento dell’espropriazione tra le materie suscettibili di regolamentazione concorrente tra lo Stato e le Regioni, di cui al “vecchio” art. 117 Cost., 3° comma.

Al contrario, ai sensi del novellato art. 117, la medesima disciplina dovrebbe ritenersi attribuita alle Regioni, in virtù dell’applicazione del 4° comma, giacché l’espropriazione non è prevista né tra le materie di esclusiva competenza statale, né tra quelle di competenza concorrente tra Stato e Regioni²⁹.

29 Secondo autorevoli dottrine, il carattere tassativo degli elenchi di cui al secondo e terzo comma dell’art. 117 Cost. determina il necessario rinvio di discipline quali l’urbanistica e l’edilizia e, quindi, dell’espropriazione per pubblica

Tuttavia, lo stesso art. 5, 1° comma, del D.P.R. n. 327/2001 (non modificato dal D.Lgs. n. 302/2002) ha previsto che *“le Regioni a statuto ordinario esercitano la potestà legislativa concorrente, in ordine alle espropriazioni strumentali alle materie di propria competenza, nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale nonché dei principi generali dell’ordinamento giuridico desumibili dalle disposizioni contenute nel testo unico”*, riconoscendo con ciò un principio di strumentalità (ossia di neutralità³⁰) della legislazione in materia di espropriazione rispetto alle materie attribuite alla competenza legislativa regionale, peraltro già riconosciuto dalla giurisprudenza³¹.

L’affermazione della strumentalità dell’espropriazione produce la conseguenza che nel regime del nuovo art. 117 Cost. la potestà legislativa

segue nota 29

utilità, alle materie soggette alla potestà legislativa residuale ed assoluta delle Regioni. Cfr. R. Bin, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in *Le Regioni*, n.4, 2001, p.623 e ss.; A. D’Atena, *L’Italia verso il “federalismo”*. *Taccuini di viaggio*, Milano, 2001, p.209 e ss. Si potrebbe ipotizzare, peraltro, un margine di intervento riservato allo Stato anche nelle materie residuali, laddove le Regioni non abbiano legiferato, sebbene tale intervento debba esercitarsi a fini meramente suppletivi e senza l’imposizione di principi conformativi della potestà legislativa regionale (che rimane assolutamente autonoma, a differenza di quanto accade per la disciplina delle materie soggette alla legislazione concorrente). Tuttavia, a rigore, il mancato esercizio della potestà legislativa da parte delle Regioni nelle materie residuali determina un rinvio alle norme vigenti che disciplinano la medesima materia (secondo il principio dell’autocompletamento). Pertanto, ogni interferenza a carattere suppletivo dello Stato è da ritenersi indebita, giacché lede l’autonomia regionale espressamente garantita dalla Costituzione. Inoltre, si porrebbero diversi problemi di coordinamento tra la normativa statale e quella regionale, a scapito della razionalità dell’intero sistema delle fonti.

30 De Nictolis, *op. cit.*, p. 37.

31 V., per tutte, Cons. Stato sez. IV, 5.6.1995, n. 415.

dello Stato rimane circoscritta alle espropriazioni strumentali alle materie espressamente indicate al 2° comma. Dal canto loro, le Regioni a statuto ordinario sono competenti a legiferare in materia espropriativa in tutte le materie soggette alla legislazione concorrente, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, attività riservata allo Stato, nonché in tutte le materie non espressamente contemplate dall'art. 117 con il solo rilevato limite del rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali.

Si pone il problema, pertanto, di stabilire in concreto la determinazione dei criteri relativi all'attribuzione della competenza legislativa regionale in materia espropriativa, in conseguenza del mutato assetto costituzionale.

In linea generale, secondo la prevalente dottrina³² e la giurisprudenza³³ (quest'ultima anteriore alla riforma), *“l'individuazione delle espropriazioni di competenza regionale deve (...) avvenire in base al criterio dell'interesse regionale dell'opera o comunque dell'intervento cui l'espropriazione è strumentale”*.

Tale criterio appare in linea con la rilevata natura strumentale della materia espropriativa – nell'ambito dei diversi livelli della nuova potestà legislativa delle Regioni – rispetto alle funzioni pubbliche essenziali (tra cui la disciplina urbanistica). In questo senso, l'art. 6, 1° comma, del D.P.R. n. 327/2001, rimasto inalterato anche dopo la recente novella del 2002, accoglie il principio generale secondo cui il procedimento espropriativo è attribuito alla competenza dell'amministrazione che realizza l'opera o intervento. Al contempo, viene eliminata l'attuale competenza residua

32 De Nictolis, *op. cit.*, p. 38.

33 V. Cons. Stato, sez. IV, 10.10.1994, n. 783.

del Prefetto per gli interventi che superino l'interesse regionale (art. 6, 2° comma: *"le amministrazioni statali, le Regioni, le Province, i Comuni e gli altri enti pubblici individuano ed organizzano l'ufficio per le espropriazioni, ovvero attribuiscono i relativi poteri ad un ufficio già esistente"*), instaurando un sistema "simmetrico", finalizzato a razionalizzare le attività e i tempi del procedimento espropriativo.

D'altra parte, va osservato che, nella sua precedente formulazione, l'art. 117 menzionava, tra le materie attribuite alla competenza legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni, *"viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale"*. Pertanto, le Regioni erano pienamente legittimate, nel quadro dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, a disciplinare quelle espropriazioni ritenute necessarie (strumentali) per l'esecuzione di opere pubbliche di interesse regionale, mentre allo Stato era riservata la potestà legislativa in merito alle espropriazioni strumentali ai lavori pubblici di interesse nazionale.

Tuttavia, l'art. 117 riformato non comprende più gli acquedotti e i lavori pubblici tra le materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato ovvero concorrente tra Stato e Regioni, mentre la viabilità è stata sostituita dalle *"grandi reti di trasporto e di navigazione"*, nell'ambito delle materie di competenza concorrente di cui al 3° comma.

In particolare, la mancanza di un esplicito richiamo ai *lavori pubblici* nell'ambito del nuovo art. 117 induce a ritenere che detta materia sia soggetta alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni, da cui il paradosso che lo Stato non sarebbe più competente a legiferare in merito alle opere pubbliche di interesse nazionale e, quindi, alle espropriazioni occorrenti alla loro realizzazione. In altre parole, *lo stesso Testo Unico sull'espropriazione per pubblica utilità dovrebbe essere considerato sostanzialmente inapplicabile, quale fonte normativa priva di legittimità costituzionale.*

Come è evidente, tale ricostruzione si oppone all'impiego del crite-

rio dell'interesse ai fini dell'individuazione delle espropriazioni di competenza regionale piuttosto che statale nell'attuale regime dell'art. 117, al pari di quanto avveniva in precedenza.

In assenza di riferimenti normativi espressi, sembra difficile affermare che lo Stato sia tuttora legittimato ad esercitare una potestà legislativa esclusiva, ovvero concorrente con le Regioni, in materia di lavori pubblici ed espropriazioni di interesse rispettivamente nazionale o regionale. L'intervenuta modifica dell'articolo 117 Cost., difatti, impone di riconsiderare la stessa rilevanza dell'interesse all'esecuzione dell'opera, quale criterio dirimente l'attribuzione della competenza legislativa in materia allo Stato anziché alle Regioni, potendo ammettersi, in linea di principio, che le Regioni siano competenti a legiferare su tutti i lavori pubblici (e alle relative espropriazioni) da realizzarsi nell'ambito del proprio territorio, senza che rilevi in alcun modo l'interesse, regionale o nazionale, dell'opera.

Al riguardo, peraltro, riprendendo alcune osservazioni iniziali, va segnalato che nella vigenza del precedente assetto costituzionale la stessa materia dei lavori pubblici, benché espressamente inclusa tra le materie soggette alla competenza concorrente, era stata disciplinata in modo neutrale, ossia strumentale rispetto all'interesse pubblico primario perseguito: così, per l'ampliamento delle reti di trasporto, i necessari lavori pubblici e le relative espropriazioni erano soggetti alla potestà legislativa delle Regioni, nel quadro dei principi fondamentali della legislazione statale. Diversamente, in caso di lavori (ed espropri) strumentali ad esigenze di portata nazionale (ad esempio, la difesa), la competenza a legiferare era attribuita in via esclusiva allo Stato. In tal senso, è possibile ipotizzare una continuità nella gestione della materia, anche nell'attuale ordinamento.

Merita, altresì, di essere rilevato che tra le materie di cui al 3° comma del novellato art. 117 Cost., soggette cioè alla competenza concorrente,

figura quella del *governo del territorio*, alla cui ampia nozione può ben essere ricondotta anche la materia dell'espropriazione per pubblica utilità, con ciò superando il principio di strumentalità dell'espropriazione.

In tal caso, tuttavia, si porrebbe un problema di applicazione delle norme di natura regolamentare presenti nel T.U.. Queste, difatti, non possono ritenersi legittimamente emanate dallo Stato al fine di disciplinare materie soggette all'esercizio della competenza concorrente, in ragione di una potestà legislativa limitata alla "*determinazione æ esclusivamente mediante disposizioni di rango primario æ dei principi fondamentali*". Le norme regolamentari, pertanto, dovrebbero ritenersi applicabili "a termine", sino cioè all'emanazione delle singole normative regionali³⁴.

La recente novella del D.P.R. n. 327/2001 introdotta dal D.Lgs. n. 302/2002 non ha chiarito in via definitiva la questione del riparto di competenze, limitandosi ad eliminare – come rilevato – qualsiasi riferimento alle "*norme fondamentali di riforma economico-sociale*", e lasciando inalterata la formulazione del 1° comma dell'art. 5, che riconosce il carattere neutrale dell'espropriazione per pubblica utilità rispetto alle materie in cui l'esercizio del potere espropriativo assume specifico rilievo.

Un diverso regime caratterizza, invece, l'applicazione del T.U. negli ordinamenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano, le quali, ai sensi del 2° comma dell'art. 5 "*esercitano la propria potestà legislativa in materia di espropriazione per pubblica utilità nel rispetto dei rispettivi statuti e delle rispettive norme di attuazione, anche con riferimento alle disposizioni del titolo V, parte seconda, della Costituzione per le*

34 La medesima sorte, del resto, potrebbe spettare, secondo un'applicazione rigorosa dell'art. 117, 3° comma, Cost., anche alle norme di legge del Testo Unico eccessivamente dettagliate, in quanto tali non configurabili alla stregua di principi fondamentali.

parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”.

In ogni caso, il successivo 3° comma precisa che “le disposizioni del testo unico operano direttamente nei riguardi delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano fino a quando esse non esercitano la propria potestà legislativa in materia, nel rispetto delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2”. L’applicabilità del D.P.R. n. 327/2001 risulta, pertanto, condizionata al successivo esercizio della potestà legislativa da parte delle Regioni per la disciplina delle espropriazioni di rilevanza locale, ferma restando la prevalenza delle norme del T.U. per l’attuazione delle espropriazioni strumentali al perseguimento di finalità di interesse nazionale.

6. I rapporti tra l'espropriazione e la disciplina urbanistica

In virtù delle rilevate esigenze di riforma organica del procedimento espropriativo, si può certamente osservare come il compito dei redattori del Testo Unico, al fine di realizzare un'effettiva semplificazione della materia, non avrebbe potuto essere limitato all'elaborazione di uno strumento meramente compilativo, dovendosi invece procedere ad una radicale revisione della normativa vigente, anche in ossequio alla menzionata disposizione di cui all'articolo 7 della legge n. 50/1999, così come modificato dall'articolo 1, comma 4, lett. e), della legge n. 340/2000.

Peraltro, come evidenziato dalla stessa Adunanza Generale del Consiglio di Stato nel parere sullo schema del Testo Unico, il procedimento espropriativo *“presuppone la sua coerenza con le previsioni del piano urbanistico”*, giacché *“costituisce una fase indefettibile per l'attuazione delle previsioni del piano urbanistico e per un ordinato assetto del territorio”*³⁵. In altre parole, sembrava necessario che la riforma dell'espropriazione si accompagnasse ad una contestuale revisione delle procedure urbanistiche, per via dello stretto collegamento tra le due discipline.

Invero, lo stesso Allegato 1 alla legge n. 50/1999 aveva previsto la redazione di un solo Testo Unico in materia di *“urbanistica ed espropriazione”*, ritenendo, pertanto, auspicabile ed opportuna una riforma congiun-

35. § 10.

ta nei due settori. Tuttavia, l'incarico conferito dal Governo al Consiglio di Stato ha avuto ad oggetto la sola materia espropriativa, senza alcun riferimento alla disciplina urbanistica, contrariamente alla volontà originaria manifestata del legislatore.

Sul punto si è soffermato il Consiglio di Stato nel più volte citato parere n. 4/2001, sottolineando come le finalità di semplificazione del procedimento ablatorio e di incremento qualitativo dell'azione amministrativa potessero, in effetti, essere perseguite efficacemente solo attraverso *“una complessiva riforma della normativa urbanistica, che tenga conto dei principi costituzionali, come interpretati dalla Corte Costituzionale, e dell'esigenza di evitare, per quanto più è possibile, che le scelte urbanistiche si basino su ingiustificate disparità di trattamento, destinate ad aggravarsi nel caso di espropriazione”*³⁶.

L'Adunanza Generale del Consiglio di Stato ha accennato, altresì, ad alcune importanti decisioni della Corte Costituzionale concernenti i legami tra la disciplina urbanistica e quella sull'espropriazione, in cui la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità di norme in materia di vincoli urbanistici preordinati all'espropriazione.

In particolare, tali pronunce analizzano il rapporto intercorrente tra la pianificazione urbanistica e il procedimento ablatorio, quanto alla facoltà riservata all'amministrazione di porre vincoli urbanistici a contenuto sostanzialmente espropriativo, reiterabili *ad nutum* senza la contestuale previsione di un indennizzo, ovvero senza dichiararne la decadenza immediata, decorso un termine prestabilito.

Al riguardo, nella nota sentenza 29 maggio 1968, n. 55, la Corte ha affermato che l'art. 42, 3° comma, Cost. deve ritenersi pienamente applicabile anche alle ipotesi in cui il titolare del diritto di proprietà, pur

36. *Ibidem.*

rimanendo formalmente tale, sia privato, di fatto, della possibilità di esercitare tutte le normali facoltà spettanti al proprietario di un bene. È questo il caso di un provvedimento avente ad oggetto l'imposizione di un vincolo preordinato all'espropriazione, mediante il quale il proprietario del bene subisce una serie di limitazioni all'esercizio del proprio diritto di proprietà (dall'impossibilità di disporre del bene in modo pieno ed autonomo, alla stessa riduzione del relativo valore venale), senza ottenere alcuna adeguata forma di compensazione.

Tale provvedimento, secondo la Corte, è assimilabile ad un atto espropriativo *tout court*, sebbene non produca l'effetto del trasferimento immediato della proprietà in capo all'amministrazione. Pertanto, deve essere consentito entro precisi limiti temporali e, in caso di reiterazione, il proprietario deve essere indennizzato³⁷.

La sentenza ha indicato, quindi, al legislatore due possibili alternative per ricondurre la disciplina sui vincoli ai principi sanciti in Costituzione: prevedere rigorose scadenze temporali, oltre le quali i vincoli imposti dall'amministrazione decadono automaticamente, senza perciò dover corrispondere alcuna indennità al proprietario; ovvero attribuire all'autorità amministrativa il potere di apporre vincoli di durata illimitata, introducendo specifici criteri per la quantificazione dell'indennizzo da corrispondere al proprietario dell'area.

37. È illegittimo, difatti, che l'approvazione del Piano Regolatore Generale determini *"l'immediata estinzione di ogni possibilità di edificazione, nelle ipotesi di vincoli di durata illimitata preordinati al successivo (ma incerto) trasferimento del bene per ragioni di interesse generale"*, ovvero nelle *"ipotesi di vincoli che, pur consentendo la conservazione della titolarità del bene, sono tuttavia destinati a operare immediatamente una definitiva incisione profonda, al di là dei limiti connaturali, sulla facoltà di utilizzabilità sussistenti al momento dell'imposizione"*, senza la corresponsione di un equo indennizzo al proprietario. Corte Cost., sent. n. 55/1968.

Il legislatore si è indirizzato verso la prima alternativa prospettata dalla Consulta e ha previsto (art. 2 della legge n. 1187/1968) la decadenza dei vincoli preordinati all'esproprio, decorsi cinque anni dall'approvazione del Piano Regolatore Generale³⁸.

Tale intervento, tuttavia, benché finalizzato all'eliminazione di un profilo di incostituzionalità nell'ambito della disciplina urbanistica, ha sollevato ulteriori problemi, relativi all'evidente differenza di trattamento sussistente tra i proprietari di aree soggette ai vincoli preordinati all'espropriazione, i quali, a fronte delle gravi limitazioni subite in ordine all'esercizio dello *ius aedificandi*, percepiscono un'indennità non mai proporzionata al reale valore del bene, e i proprietari delle aree edificabili (ritenute tali in virtù delle scelte discrezionali operate con il Piano Regolatore), i quali beneficiano dell'incremento di valore dei loro beni conse-

38 Art. 2 della legge n. 1187/1968: *“Le indicazioni di piano regolatore generale, nella parte in cui incidono su beni determinati ed assoggettano i beni stessi a vincoli preordinati all'espropriazione od a vincoli che comportino l'inedificabilità, perdono ogni efficacia qualora entro cinque anni dalla data di approvazione del piano regolatore generale non siano stati approvati i relativi piani particolareggiati od autorizzati i piani di lottizzazione convenzionati. L'efficacia dei vincoli predetti non può essere protratta oltre il termine di attuazione dei piani particolareggiati e di lottizzazione.*

Per i piani regolatori generali approvati prima della data di entrata in vigore della presente legge, il termine di cinque anni di cui al precedente comma decorre dalla predetta data”. Tale articolo è stato abrogato dall'art. 58, D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 325, con la decorrenza indicata nell'art. 59 dello stesso decreto e dall'art. 58, D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, con la decorrenza indicata nell'art. 59 dello stesso decreto.

Con sentenza 12-20 maggio 1999, n. 179 (in G.U. 26 maggio 1999, n. 21 - Serie speciale), la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del combinato disposto dagli artt. 7, numeri 2, 3 e 4, e 40, L. 17 agosto 1942, n. 1150 e 2, primo comma della presente legge, nella parte in cui consente all'Amministrazione di reiterare i vincoli urbanistici scaduti, preordinati all'espropriazione o che comportino l'inedificabilità, senza la previsione di indennizzo.

guente alle scelte di sviluppo urbanistico, oltre che alla realizzazione di eventuali infrastrutture pubbliche.

La legge n. 1187/1968, peraltro, non ha specificato a quale disciplina giuridica debbano ritenersi sottoposte le aree private alla scadenza del termine quinquennale di validità dei vincoli *inaedificandi*. Al riguardo, si può ipotizzare che la decadenza dei vincoli determini l'immediata riattivazione del precedente regime (ossia il ripristino della piena capacità edificatoria), ovvero impedisca qualsiasi tipo di intervento (specie quelli di natura edificatoria), in attesa di una nuova pianificazione.

Nel rispetto dei principi affermati dalla Corte Costituzionale, dovrebbe propendersi per la prima delle due ipotesi, essendo la decorrenza del termine di validità dei vincoli un evento imputabile in via esclusiva all'inerzia dell'amministrazione. Tuttavia, la giurisprudenza amministrativa³⁹ ha seguito un orientamento diverso, riconducendo tali aree alla disciplina delle aree prive di pianificazione urbanistica (c.d. *zone bianche*), caratterizzate da un regime di sostanziale inedificabilità, per il quale "a) fuori del perimetro dei centri abitati definito ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765, l'edificazione a scopo residenziale non può superare l'indice

39 Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 15.2.1993, n. 167, secondo cui "il venir meno del vincolo preordinato all'esproprio, per l'inutile decorso del termine quinquennale entro il quale il procedimento ablatorio doveva essere concluso, non ha l'effetto di restituire all'area, oggetto del vincolo in questione, l'originaria destinazione di zona, ma la trasforma in "zona bianca" alla quale il comune può imprimere, motivando la destinazione che allo stato ritiene più conforme al pubblico interesse, e ciò in quanto il venir meno del vincolo non comporta anche la caducazione del giudizio negativo contestualmente espresso dall'amministrazione comunale nei confronti dell'originaria destinazione, ritenuta non più adeguata alle mutate esigenze di pubblica rilevanza". Del medesimo tenore anche la giurisprudenza più recente, tra cui TAR Puglia, Sez. I, 6.5.1999, n. 500; TAR Val d'Aosta, 16.9.1998, n. 118; TAR Campania, 5.11.1997, n. 2837; Cons. Stato, 20.5.1996, n. 651.

di metri cubi 0,03, per metro quadrato di area edificabile; b) nell'ambito dei centri abitati definiti ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765, sono consentite soltanto opere di restauro e di risanamento conservativo, di manutenzione ordinaria o straordinaria, di consolidamento statico e di risanamento igienico" (art. 4, penultimo comma, della legge n. 10/1977).

Sulla base del principio di "caducità" dei vincoli (valido in assenza della corresponsione di un indennizzo al proprietario), affermato dalla Corte Costituzionale e recepito nell'art. 2 della legge n. 1187/1968 si è sostenuto che l'amministrazione possa reiterare il medesimo vincolo ad ogni successiva scadenza, senza dover necessariamente compensare il proprietario. Tale interpretazione, invalsa nella prassi per lungo tempo, è stata sottoposta ad un nuovo vaglio della Corte Costituzionale.

Quest'ultima, con la nota sentenza 20 maggio 1999, n. 179, ha stabilito che, mentre per il primo periodo di efficacia del vincolo non è dovuto alcunché al proprietario, trattandosi dell'ordinaria manifestazione dell'esercizio di un potere pubblico, collegato allo svolgimento della funzione urbanistica, in caso di reiterazione del medesimo vincolo sorge in capo al proprietario il diritto ad ottenere un ristoro per il protrarsi di tale situazione di disagio ed incertezza circa la sorte dei beni vincolati. Al riguardo, va osservato, altresì, che la reiterazione dei vincoli realizza un'effettiva diminuzione del valore commerciale del bene commisurata al suo mancato utilizzo, oltre ad una diminuzione del prezzo di mercato rispetto alla situazione antecedente all'imposizione del vincolo.

Per tali ragioni, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità del "combinato disposto degli art. 7 n. 2, 3 e 4, e 40 l. 17 agosto 1942 n. 1150 e dell'art. 2, 1^a comma, l. 19 novembre 1968 n. 1187, nella parte in cui consente all'amministrazione di reiterare i vincoli urbanistici scaduti, preordinati all'espropriazione o che comportino l'inedificabilità, senza previsione di indennizzo". La Corte ha demandato, altresì, al legislatore di "precisare le modalità di attua-

zione del principio dell'indennizzabilità dei vincoli a contenuto espropriativo anche nel caso di reiterazione degli stessi", affermando, tuttavia, che, nelle more di tale intervento, il giudice è tenuto a compiere una valutazione sugli effetti di natura sostanzialmente espropriativa derivanti dalla reiterazione dei vincoli ed a "ricavare dall'ordinamento le regole per la liquidazione di obbligazioni indennitarie, nella specie come obbligazioni di ristoro del pregiudizio subito dalla rinnovazione o dal protrarsi del vincolo".

Tuttavia, anche a fronte dei ripetuti interventi della Corte Costituzionale, non sembra che la disciplina dei vincoli e, in particolare, il suo coordinamento con le norme sul procedimento espropriativo, abbia trovato una chiara definizione sul piano legislativo. Tale compito, originariamente demandato al legislatore delegato nel quadro dell'attuazione della riforma urbanistica, ha risentito della delega "parziale" conferita al Consiglio di Stato. Il D.P.R. n. 327/2001 fornisce, così, solo alcune indicazioni normative di massima sugli aspetti relativi alla gestione del territorio, sul presupposto che, ai fini della determinazione delle facoltà giuridiche (oltre che dei limiti) connesse all'esercizio del diritto di proprietà (tra cui certamente rientra lo *jus aedificandi*), non può prescindersi dalla valutazione delle scelte legislative concernenti la potestà di conformazione della proprietà riservata all'amministrazione mediante l'attività di pianificazione urbanistica⁴⁰.

40 Secondo l'Adunanza Generale del Consiglio di Stato (Parere n. 4/2001, § 10), "il legislatore potrebbe completare il complessivo disegno delle leggi degli anni Settanta (la legge n. 865 del 1971, e successive modificazioni), avocando una volta per tutte al potere pubblico le facoltà di edificazione, cioè escludendo che il proprietario, in tale qualità, sia l'unico soggetto legittimato a chiedere il rilascio della concessione edilizia (...) Tale riforma si porrebbe in una linea di discontinuità con la legislazione successiva al 1977", giacché "potrebbe non riservare più al proprietario, per tale sua sola qualità, la possibilità di edificare, purché siano modificate coerentemente le disposizioni del codice civile che definiscono il diritto di proprietà ed anche la normativa tributaria". Inoltre, "per de-

Peraltro, come emergerà chiaramente dall'esame delle singole fasi del procedimento ablatorio, l'intervento controriformatore realizzato con il D.Lgs. n. 302/2002 ha interessato anche la disciplina dei vincoli preordinati all'espropriazione, la cui apposizione non è più considerata un requisito di validità per la successiva dichiarazione di pubblica utilità, ma una mera condizione di efficacia, pregiudicando con ciò la stessa legittimità della procedura espropriativa.

segue nota 40

purare dalla singola proprietà fondiaria il plusvalore derivante dalla previsione urbanistica che consente l'edificazione e cioè, in altri termini, per rendere indifferenti i proprietari alle scelte di utilizzazione di una certa parte del territorio, si potrebbe prevedere che, all'interno di un più o meno ampio comparto destinato all'edificazione, tutti i proprietari siano tendenzialmente trattati allo stesso modo". Ciò consentirebbe di stabilire un'effettiva parità di trattamento tra i proprietari di aree edificabili e i proprietari di aree che subiscono il vincolo preordinato all'esproprio e che vengono poi espropriati nei confronti dei quali l'indennità è corrisposta in misura nettamente inferiore al valore venale, in specie prevedendo *"idonei strumenti per consentire al proprietario espropriando di partecipare agli utili derivanti dalla edificazione dei suoli circostanti e (...) determinare l'indennità di esproprio anche sulla base dei medesimi utili"*. Si otterrebbe così, *"che il costo dell'esproprio ricada non sull'Amministrazione, ma su coloro che conservano la proprietà e possono edificare proprio perché anche a loro beneficio è disposto l'esproprio in danno di altri"*.

Concretamente, *"l'eliminazione di ogni ingiustificato plusvalore si potrebbe conseguire disponendo che: a) per il rilascio della concessione edilizia, vada corrisposta al Comune una somma pari al maggiore valore che si aggiunge al valore base dell'area, da calcolare per ambiti territoriali in base al valore agricolo; b) tale somma sia determinata dal proprietario mediante una offerta, da pubblicare nel modo più efficace affinché altri interessati (oltre allo stesso originario offerente) possano formulare offerte superiori, con un sistema che preveda il diritto per l'aggiudicatario della gara di acquistare coattivamente il suolo, il diritto del proprietario non aggiudicatario di ottenere l'importo base (eventualmente aumentato di una certa percentuale dell'importo posto a base della aggiudicazione) ed il diritto del Comune di trattenere la differenza della somma, corrispondente al valore del rilascio della concessione"*. Tale sistema, secondo l'A. G. del Consiglio di Stato, *"non solo consentirebbe un trattamento uniforme dei proprietari, ma potrebbe anche consentire il ritorno al criterio del valore agricolo medio per la determinazione dell'indennità di espropriazione"*.

7 ● Le fasi caratterizzanti il procedimento espropriativo

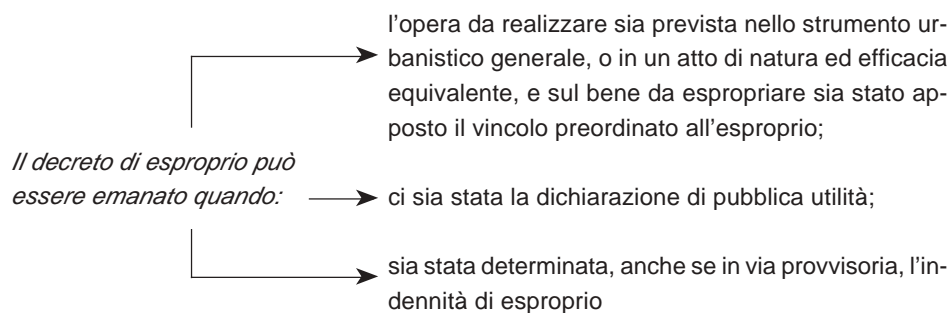
La nuova normativa sull'espropriazione introdotta dal T.U., sostanzialmente riproducendo lo schema già utilizzato dalla legge generale del 1865, individua tre fasi del procedimento ablatorio, consistenti æ sommariamente æ nell'imposizione del vincolo preordinato all'esproprio, nella dichiarazione di pubblica utilità e nell'emissione del decreto di esproprio, tutte disciplinate nell'ambito del Titolo II del D.P.R. n. 327/2001.

In particolare, l'art. 8 (non modificato dalla novella del 2002) prevede che il decreto di esproprio possa essere emanato qualora ricorrano tre condizioni essenziali: *"a) l'opera da realizzare sia prevista nello strumento urbanistico generale, o in un atto di natura ed efficacia equivalente, e sul bene da espropriare sia stato apposto il vincolo preordinato all'esproprio; b) vi sia stata la dichiarazione di pubblica utilità; c) sia stata determinata, anche se in via provvisoria, l'indennità di esproprio"* (tav. 1).

7.1. La sottoposizione del bene al vincolo preordinato all'esproprio

La prima fase del procedimento si caratterizza per l'imposizione del vincolo sul bene oggetto di espropriazione. Detto vincolo, a norma dell'art. 9, 1° comma, discende generalmente dall'approvazione del piano urba-

Tav. 1 - Le fasi del procedimento espropriativo (Art. 8 D.P.R. 327/2001)

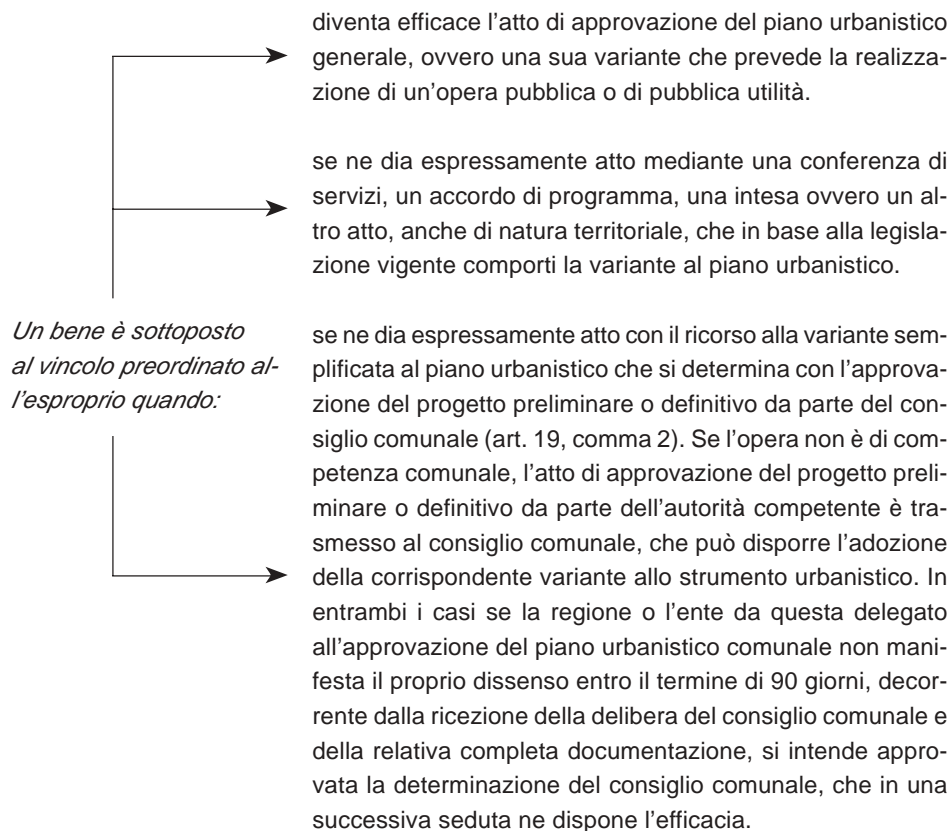


Fonte: Centro Studi CNI, 2002

nistico generale, ovvero di una sua variante, per cui è prevista la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità. Peraltro, il novellato art. 10 contempla la possibilità che il vincolo sia disposto, in assenza di un'esplicita previsione del P.R.G., "ove espressamente se ne dia atto, su richiesta dell'interessato ai sensi dell'art. 14, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, ovvero su iniziativa dell'amministrazione competente all'approvazione del progetto, mediante una conferenza di servizi, un accordo di programma, una intesa ovvero un altro atto, anche di natura territoriale, che in base alla legislazione vigente comporti la variante al piano urbanistico" (1° comma) (tav. 2). Il legislatore, quindi, ha equiparato la conferenza di servizi, gli accordi di programma, le intese e gli atti equivalenti al piano urbanistico, quanto alla possibilità di imporre vincoli preordinati all'espropriazione. Tale disposizione incide(rà) sulla normativa concernente al pianificazione del territorio, atteso che la giurisprudenza è contraria agli effetti di variante urbanistica di tali istituti⁴¹.

41 V., per tutte, Cons. Stato, sentenza n. 3830/2000.

Tav. 2 - La fase della sottoposizione del bene al vincolo preordinato all'esproprio (artt. 9, 10, 19 D.P.R. 327/2002)



Fonte: Centro Studi CNI, 2002

Il D.P.R. n. 327/2001 ha stabilito, in aderenza alle disposizioni vigenti, che la durata del vincolo sia pari a cinque anni (sebbene la Commissione speciale incaricata di redigere lo schema del Testo Unico avesse valutato l'opportunità di estendere la durata del vincolo sino a dieci anni⁴²). Entro detto termine *“può essere emanato il provvedimento che comporta la*

⁴² Cfr. L. Maruotti, *Art. 9, in L'espropriazione per pubblica utilità, cit.*, p. 107.

dichiarazione di pubblica utilità dell'opera" (art. 9, 2° comma). Se non è tempestivamente dichiarata la pubblica utilità dell'opera, il legislatore delegato ha disposto che il vincolo preordinato all'esproprio decada e che trovi applicazione *"la disciplina dettata dall'articolo 9 del testo unico in materia edilizia"*, ossia il D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (così il 3° comma) (tav. 3).

Tale previsione è stata introdotta dal Consiglio dei Ministri in sede di revisione dello schema predisposto dal Consiglio di Stato, secondo cui l'area era inedificabile e da considerarsi *"verde agricolo"*⁴³. Ora, benché il richiamato art. 9 del Testo Unico sull'edilizia riproponga sostanzialmente inalterati i contenuti della precedente disciplina, distinguendo tra il regime delle aree all'interno dei centri abitati (che consente solo gli interventi di conservazione su edifici già esistenti) e quello delle aree esterne ai centri abitati (che consente interventi di nuova edificazione entro il limite di densità massima fondiaria di 0,03 m³ per metro quadro), la norma si presta a diverse critiche, prima fra tutte la difficoltà di realizzare un efficace coordinamento tra i due atti normativi, specie nell'attuale fase di incertezza circa la loro effettiva operatività.

Prosegue l'art. 9 affermando, in linea con la prevalente giurisprudenza, che *"il vincolo preordinato all'esproprio, dopo la sua decadenza, può essere motivatamente reiterato, con la rinnovazione dei procedimenti previsti nei commi 1 e tenendo conto delle esigenze di soddisfacimento degli standard"* (4° comma). Nel corso dei cinque anni di durata del vincolo, il Consiglio comunale può disporre o autorizzare, con atto motivato, una variante sul piano urbanistico generale relativa alle opere pubbliche o di pubblica utilità da realizzare sul bene vincolato. In questo caso, se la Regione o l'ente da questa delegato all'approvazione del P.R.G. non manifesta il proprio dissenso entro il termine di 90 gg., decorrente dalla data di ricezione del-

43 *Ibidem*, p. 115.

Tav. 3 - La durata del vincolo preordinato all'esproprio (art. 9, D.P.R. 327/2001)

Durata vincolo preordinato all'esproprio

Entro tale termine può essere emanato il provvedimento che comporta la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera.

5 anni



Superato tale termine e non essendo stata dichiarata la pubblica utilità dell'opera, il vincolo decade e trova applicazione la disciplina dettata da art. 9 T.U. in materia edilizia (D.P.R. 380/2001).



Il vincolo preordinato all'esproprio dopo la sua decadenza può essere motivatamente reiterato con le procedure previste per la prima sottoposizione.

Entro tale termine il consiglio comunale può motivatamente disporre o autorizzare che siano realizzate sul bene vincolato opere pubbliche o di pubblica utilità diverse da quelle originariamente previste nel piano urbanistico generale. Se la regione o l'ente da questa delegato all'approvazione del piano urbanistico generale non manifesta il proprio dissenso entro 90 giorni, decorrente dalla ricezione della delibera del consiglio comunale e dalla relativa completa documentazione, si intende approvata la determinazione del consiglio comunale, che in una successiva seduta ne dispone l'efficacia.

Fonte: Centro Studi CNI, 2002

la delibera del Consiglio comunale e della annessa documentazione, "si intende approvata la determinazione del consiglio comunale, che in una successiva seduta ne dispone l'efficacia" (5° comma). Infine, il 6° comma dispone che "salvo quanto previsto dal comma 5, nulla è innovato in ordine alla normativa statale o regionale sulla adozione e sulla approvazione degli strumenti urbanistici".

Va osservato, in proposito, che nell'ultima versione del Testo Unico, è stata eliminata un'evidente incongruenza normativa, sopravvissuta alle successive interpolazioni alla redazione originaria dell'articolato. Difatti, il 3° comma dell'art. 11, concernente le garanzie di partecipazione dei soggetti interessati al procedimento espropriativo nella fase di imposizione dei vincoli, prevedeva la possibilità che il vincolo preordinato all'esproprio sorgesse dall'inserimento dell'opera pubblica nel programma dei lavori.

Detta norma, tuttavia, risultava priva di applicazione pratica, poiché nel lungo *iter* di approvazione del Testo Unico, era stato eliminato il 2° comma dell'art. 9, che consentiva di rinviare l'insorgenza del vincolo all'inserimento dell'opera nel programma, cioè successivamente all'entrata in vigore del piano urbanistico generale. In altri termini, nell'articolato originario redatto dal Consiglio di Stato, l'art. 9, 2° comma, stabiliva che il vincolo preordinato all'esproprio potesse sorgere non in conseguenza della mera approvazione del piano urbanistico, ma solo in seguito all'inserimento dell'opera pubblica nel programma dei lavori, ma la scomparsa di tale previsione normativa dal testo definitivo avrebbe comportato l'inapplicabilità anche della previsione di cui all'art. 11, 3° comma (avente natura regolamentare), che, invece, era inspiegabilmente presente.

Il novellato art. 11, nel disciplinare le modalità di partecipazione degli interessati al procedimento espropriativo, ha definitivamente eliminato tale incongruenza, mentre ha previsto che *“al proprietario, del bene sul quale si intende apporre il vincolo preordinato all'esproprio, va inviato l'avviso dell'avvio del procedimento: a) nel caso di adozione di una variante al piano regolatore per la realizzazione di una singola opera pubblica, almeno venti giorni prima della delibera del consiglio comunale; b) nei casi previsti dall'articolo 10, comma 1, almeno venti giorni prima dell'emanazione dell'atto se ciò risulti compatibile con le esigenze di celerità del procedimento (L).*

2. *L'avviso di avvio del procedimento è comunicato personalmente agli interessati alle singole opere previste dal piano o dal progetto. Allorché il numero dei destinatari sia superiore a 50, la comunicazione è effettuata mediante pubblico avviso, da affiggere all'albo pretorio dei Comuni nel cui territorio ricadono gli immobili da assoggettare al vincolo, nonché su uno o più quotidiani a diffusione nazionale e locale e, ove istituito, sul sito informatico della Regione o Provincia autonoma nel cui territorio ricadono gli immobili da assoggettare al vincolo. L'avviso deve precisare dove e con quali modalità può essere consultato il piano o il progetto. Gli interessati possono formulare entro i successivi trenta giorni osservazioni che vengono valutate dall'autorità espropriante ai fini delle definitive determinazioni. (L)*
3. *La disposizione di cui al comma 2 non si applica ai fini dell'approvazione del progetto preliminare delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi ricompresi nei programmi attuativi dell'articolo 1, comma 1, della legge 21 dicembre 2001, n. 443. (L)*
4. *Ai fini dell'avviso dell'avvio del procedimento delle conferenze di servizi in materia di lavori pubblici, si osservano le forme previste dal decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554. (L)*
5. *Salvo quanto previsto dal comma 2, restano in vigore le disposizioni vigenti che regolano le modalità di partecipazione del proprietario dell'area e di altri interessati nelle fasi di adozione e di approvazione degli strumenti urbanistici. (L)" (tav. 4).*

7.2. L'emissione della dichiarazione di pubblica utilità

La seconda fase del procedimento espropriativo si conclude con l'emissione della *dichiarazione di pubblica utilità* del bene, atto che deve essere adottato entro il termine di efficacia del vincolo (art. 13, 1° comma).

Tav. 4 - La partecipazione degli interessati al procedimento espropriativo (art. 11, DPR 327/2001)

L'avviso dell'avvio del procedimento va inviato al proprietario

↓

Almeno 20 giorni prima della delibera del consiglio comunale, nel caso di adozione di una variante al piano regolatore

↓

Almeno 20 giorni prima dell'emanazione dell'atto, se ciò risulti compatibile con le esigenze di celerità del procedimento, se il vincolo preordinato all'esproprio è disposto mediante una conferenza di servizi, un accordo di programma, un'intesa o altro atto che comporti la variante al piano urbanistico

↓

L'avviso di avvio è comunicato personalmente agli interessati alle singole opere previste dal piano o dal progetto. Se il numero dei destinatari è superiore a 50, la comunicazione è effettuata tramite pubblico avviso di affiggere nell'albo pretorio dei comuni nel cui territorio ricadano gli immobili da assoggettare al vincolo, nonché su uno o più quotidiani a diffusione nazionale e locale e, ove istituito, sul sito informatico della Regione o Provincia autonoma nel cui territorio ricadono gli immobili da assoggettare al vincolo.

↓

L'avviso deve precisare dove e con quali modalità può essere consultato il piano e il progetto.

↓

Gli interessati possono formulare osservazioni, entro i successivi 30 giorni dalla ricezione o effettuazione della comunicazione. Tali osservazioni sono valutate dall'autorità espropriante ai fini delle definitive determinazioni.

→ Tali disposizioni non si applicano ai fini dell'approvazione del preliminare delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi ricompresi nei programmi attuativi dell'art. 1 comma 1, della legge 44/3/2001 (Legge obiettivo)

Fonte: Centro Studi CNI, 2002

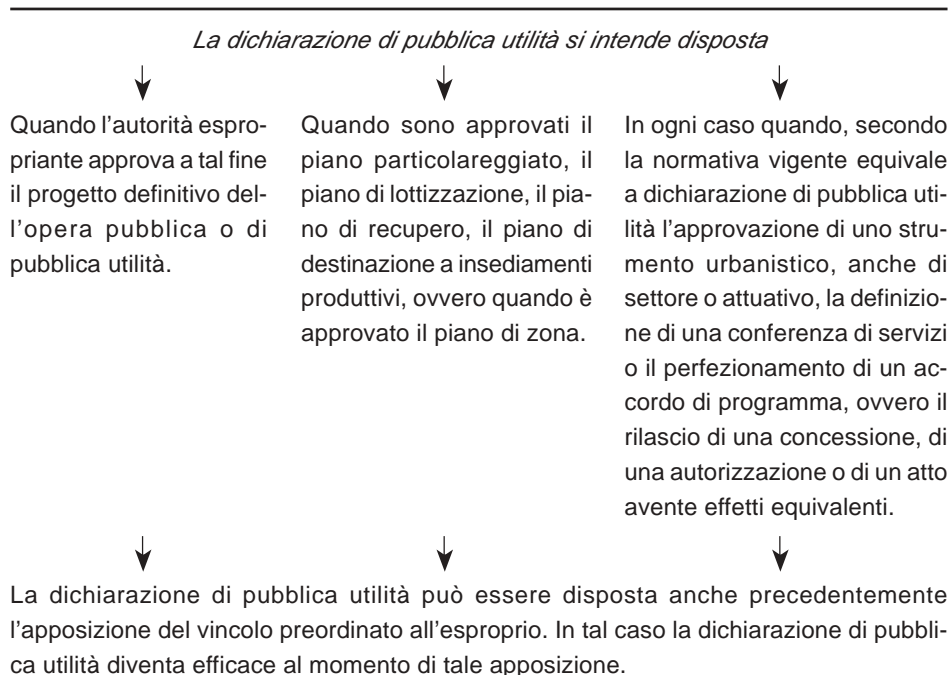
Nella versione del T.U. precedente alla novella del D.Lgs. n. 302/2002, era stato accolto il principio secondo cui ai fini della legittimità del procedimento espropriativo, l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio dovesse necessariamente precedere la dichiarazione di pubblica utilità. Ciò perché la fase dell'imposizione del vincolo, come evidenziato anche dall'A.G. del Consiglio di Stato nel più volte richiamato parere n. 4/2001, costituisce un *"presupposto fondamentale per l'ablazione della proprietà immobiliare"*, ossia una condizione di procedibilità per la successiva dichiarazione di pubblica utilità e l'emanazione del decreto di esproprio, secondo quanto espressamente stabilito dall'art. 8 del D.P.R. n. 327/2001.

Tale principio era coerentemente recepito nel successivo art. 12, che esordiva affermando: *"Se l'opera è conforme alle previsioni dello strumento urbanistico, ad una sua variante o ad uno degli atti indicati all'articolo 10, comma 1 la dichiarazione di pubblica utilità si intende disposta:..."*.

In virtù delle modifiche introdotte dal D.Lgs. n. 302/2002 detta affermazione di esordio è stata eliminata, mentre è stato aggiunto un 3° comma del seguente tenore: *"Qualora non sia stato apposto il vincolo preordinato all'esproprio la dichiarazione di pubblica utilità diventa efficace al momento di tale apposizione a norma degli articoli 9 e 10. (L)"*. Tale previsione è finalizzata a legittimare la possibilità di apporre il vincolo sul bene espropriando anche successivamente alla dichiarazione di pubblica utilità, precisando che, in questo caso, la dichiarazione risulta meramente inefficace (ma non illegittima), sino al momento dell'apposizione del vincolo (tav. 5).

Scopo della modifica è chiaramente quello di ridurre i casi di invalidazione del procedimento espropriativo, consentendo all'amministrazione espropriante di emanare la dichiarazione di pubblica utilità anche in carenza di presupposti, salvo l'effetto sanante prodotto dalla

Tav. 5 - Gli atti che comportano la dichiarazione di pubblica utilità (artt. 12, 13, 14, D.P.R. 327/2001)



Fonte: Centro Studi CNI, 2002

successiva apposizione del vincolo. Tuttavia, ciò comporta un'evidente violazione del principio di trasparenza dell'azione amministrativa, giacché il proprietario del bene espropriando viene ad essere informato dell'apposizione del vincolo a procedimento già iniziato.

In ogni caso, ai sensi dell'art. 12, 1° comma del D.P.R. n. 327/2001, ai fini della dichiarazione di pubblica utilità non è necessaria una pronuncia espressa da parte dell'autorità amministrativa, giacché gli effetti della dichiarazione derivano direttamente dall'approvazione del progetto definitivo dell'opera (ovvero del piano particolareggiato, di lottizzazione, di recupero, di ricostruzione, nonché del piano delle aree da destinare ad

insediamenti produttivi e del piano di zona), ma anche dall'approvazione di uno strumento urbanistico o dalla definizione di una conferenza di servizi e dal perfezionamento di un accordo di programma⁴⁴. Infatti, diversamente da quanto stabilito dalle disposizioni attualmente vigenti, la dichiarazione di pubblica utilità è un atto ad effetto immediato, essendo stato abolito il relativo procedimento di adozione. In sostanza, con l'approvazione del progetto definitivo (o degli atti equivalenti) l'autorità amministrativa dichiara in via implicita la pubblica utilità dell'opera.

Gli articoli 13 e 14 disciplinano, rispettivamente, il Contenuto ed effetti dell'atto che comporta la dichiarazione di pubblica utilità e L'istitu-

44 Art. 12 del D.P.R. n. 327/2001: "1. La dichiarazione di pubblica utilità si intende disposta:

- a) *quando l'autorità espropriante approva a tale fine il progetto definitivo dell'opera pubblica o di pubblica utilità, ovvero quando sono approvati il piano particolareggiato, il piano di lottizzazione, il piano di recupero, il piano di ricostruzione, il piano delle aree da destinare a insediamenti produttivi, ovvero quando e' approvato il piano di zona;*
 - b) *in ogni caso, quando in base alla normativa vigente equivale a dichiarazione di pubblica utilità l'approvazione di uno strumento urbanistico, anche di settore o attuativo, la definizione di una conferenza di servizi o il perfezionamento di un accordo di programma, ovvero il rilascio di una concessione, di una autorizzazione o di un atto avente effetti equivalenti. (L)*
2. *Le varianti derivanti dalle prescrizioni della conferenza di servizi, dell'accordo di programma o di altro atto di cui all'articolo 10, nonché le successive varianti in corso d'opera, qualora queste ultime non comportino variazioni di tracciato al di fuori delle zone di rispetto previste ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 753, nonché ai sensi del decreto ministeriale 1 aprile 1968, sono approvate dall'autorità espropriante ai fini della dichiarazione di pubblica utilità e non richiedono nuova apposizione del vincolo preordinato all'esproprio. (L)*
3. *Qualora non sia stato apposto il vincolo preordinato all'esproprio la dichiarazione di pubblica utilità diventa efficace al momento di tale apposizione a norma degli articoli 9 e 10. (L)".*

zione degli elenchi degli atti che dichiarano la pubblica utilità. In particolare, il 1° comma dell'art. 13 prevede che "il provvedimento che dispone la pubblica utilità dell'opera può essere emanato fino a quando non sia decaduto il vincolo preordinato all'esproprio". La norma si può ritenere una sostanziale ripetizione di quella contenuta all'art. 9, 2° comma.

L'art. 13, 3° comma, nella sua versione originaria, aveva previsto che "nel provvedimento che comporta la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera può essere stabilito il termine entro il quale il decreto di esproprio va eseguito". In tal modo, la fissazione del termine di esecuzione del decreto di esproprio non era più una previsione necessaria, bensì meramente eventuale. Difatti, mancando "l'espressa determinazione del termine di cui al comma 3, il decreto di esproprio può essere eseguito entro il termine di cinque anni, decorrente dalla data in cui diventa efficace l'atto che dichiara la pubblica utilità dell'opera" (4° comma).

Tali disposizioni, tuttavia, creavano problemi di coordinamento con il successivo art. 23, 1° comma, lettera a), in forza del quale il decreto di esproprio è "emanato entro il termine di scadenza dell'efficacia della dichiarazione di pubblica utilità". Ora, poiché il decreto può eseguirsi dopo due anni, non era dato stabilire con esattezza il termine necessario per consentire l'acquisizione del bene da parte dell'autorità espropriante. Pertanto, la recente novella del 2002 ha sostituito, ai commi 3 e 4 dell'art. 13, il termine "eseguito" con quello di "emanato", riportando chiarezza. Entrambe dette norme vanno, altresì, correlate con quella di cui all'art. 24, 1° comma, che prevede un termine massimo di due anni entro cui il decreto di espropriazione deve essere eseguito⁴⁵, fermo restando che l'am-

45 Art. 24, 1° comma, D.P.R. n. 327/2001: "L'esecuzione del decreto di esproprio ha luogo per iniziativa dell'autorità espropriante o del suo beneficiario, con il verbale di immissione in possesso, entro il termine perentorio di due anni".

ministrazione ha cinque anni di tempo dalla dichiarazione di pubblica utilità per emanare il predetto decreto (art. 13, 4° comma), salva possibilità di disporre una proroga del termine “*per casi di forza maggiore o per altre giustificate ragioni*” e “*per un periodo di tempo che non supera i due anni*” (così il 5° comma). Pertanto, nel suo svolgimento ordinario, il procedimento ablatorio non può superare, complessivamente, i dodici anni:

- i) *cinque anni* (dall’adozione del vincolo preordinato all’esproprio) per l’adozione dell’atto che dichiara la pubblica utilità dell’opera;
- ii) *cinque anni* (dalla dichiarazione di pubblica utilità) per l’emanazione del decreto di esproprio;
- iii) *due anni*, infine, per l’esecuzione del decreto di espropriazione”.

Da notare, altresì, che l’autorità che ha dichiarato la pubblica utilità dell’opera “può disporre la proroga dei termini previsti dai commi 3 e 4 per casi di forza maggiore o per altre giustificate ragioni. La proroga può essere disposta, anche d’ufficio, prima della scadenza del termine e per un periodo di tempo che non supera i due anni” (art. 13, 5° comma), mentre “la scadenza del termine entro il quale può essere emanato il decreto di esproprio determina l’inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità”.

7.3. L’approvazione del progetto definitivo

Gli articoli da 15 a 17 del D.P.R. n. 327/2001, modificati dal D.Lgs. n. 302/2002, introducono disposizioni relative alla redazione ed all’approvazione del progetto definitivo dell’opera da realizzare sull’area espropriata.

In particolare, l’art. 16 assicura la partecipazione del proprietario

espropriato al procedimento concernente l'approvazione del progetto⁴⁶. Il proprietario (così come ogni altro soggetto interessato), pertanto, è autorizzato a formulare osservazioni al responsabile del procedimento, nel termine di trenta giorni dalla data di comunicazione (o dalla pubblicazione dell'avviso) dell'avvio del procedimento (art. 16, 10° comma). Nel-

46 Art.16 del D.P.R. n. 327/2001: *"1. Il soggetto, anche privato, diverso da quello titolare del potere di approvazione del progetto di un'opera pubblica o di pubblica utilità, può promuovere l'adozione dell'atto che dichiara la pubblica utilità dell'opera. A tale fine, egli deposita presso l'ufficio per le espropriazioni il progetto dell'opera, unitamente ai documenti ritenuti rilevanti e ad una relazione sommaria, la quale indichi la natura e lo scopo delle opere da eseguire, nonché agli eventuali nulla osta, alle autorizzazioni o agli altri atti di assenso, previsti dalla normativa vigente. (L)*

2. *In ogni caso, lo schema dell'atto di approvazione del progetto deve richiamare gli elaborati contenenti la descrizione dei terreni e degli edifici di cui è prevista l'espropriazione, con l'indicazione dell'estensione e dei confini, nonché, possibilmente, dei dati identificativi catastali e con il nome ed il cognome dei proprietari iscritti nei registri catastali. (L)*

3. *L'autorizzazione rilasciata ai sensi dell'articolo 15 consente anche l'effettuazione delle operazioni previste dal comma 2. (L)*

4. *Al proprietario dell'area ove è prevista la realizzazione dell'opera è inviato l'avviso dell'avvio del procedimento e del deposito degli atti di cui al comma 1, con l'indicazione del nominativo del responsabile del procedimento. (L)*

5. *Allorché il numero dei destinatari sia superiore a 50 si osservano le forme di cui all'articolo 11, comma 2. (L)*

6. *Ai fini dell'approvazione del progetto definitivo degli interventi di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443, l'avviso di avvio del procedimento di dichiarazione di pubblica utilità è comunicato con le modalità di cui all'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190. (L)*

7. *Se la comunicazione prevista dal comma 4 non ha luogo per irreperibilità o assenza del proprietario risultante dai registri catastali, il progetto può essere ugualmente approvato. (L)*

8. *Se risulta la morte del proprietario iscritto nei registri catastali e non risulta il proprietario attuale, la comunicazione di cui al comma 4 è sostituita da un avviso, affisso per venti giorni consecutivi all'albo pretorio dei comuni interessati e da un avviso pubblicato su uno o più quotidiani a diffusione nazionale e locale. (L)*

la versione originaria del D.P.R. n. 327/2001, peraltro, la possibilità di formulare osservazioni era consentita sino al momento in cui fosse stata disposta l'approvazione del progetto.

L'art. 17, 1° comma, stabilisce che il provvedimento di approvazione del progetto definitivo, ai fini della dichiarazione di pubblica utilità, *“indica gli estremi degli atti da cui è sorto il vincolo preordinato all'esproprio (L)”* (1° comma). Il successivo 2° comma precisa le modalità relative alla comunicazione dell'approvazione del progetto definitivo al proprietario dell'area interessata: *“mediante raccomandata con avviso di ricevimento o altra forma di comunicazione equipollente, al proprietario è data notizia della data*

segue nota 46

9. *L'autorità espropriante non è tenuta a dare alcuna comunicazione a chi non risulti proprietario del bene. (L)*

10. *Il proprietario e ogni altro interessato possono formulare osservazioni al responsabile del procedimento, nel termine perentorio di trenta giorni dalla comunicazione o dalla pubblicazione dell'avviso. (L)*

11. *Nei casi previsti dall'articolo 12, comma 1, il proprietario dell'area, nel formulare le proprie osservazioni, può chiedere che l'espropriazione riguardi anche le frazioni residue dei suoi beni che non siano state prese in considerazione, qualora per esse risulti una disagiata utilizzazione ovvero siano necessari considerevoli lavori per disporre una agevole utilizzazione. (L)*

12. *L'autorità espropriante si pronuncia sulle osservazioni, con atto motivato. Se l'accoglimento in tutto o in parte delle osservazioni comporta la modifica dello schema del progetto con pregiudizio di un altro proprietario che non abbia presentato osservazioni, sono ripetute nei suoi confronti le comunicazioni previste dal comma 4. (L)*

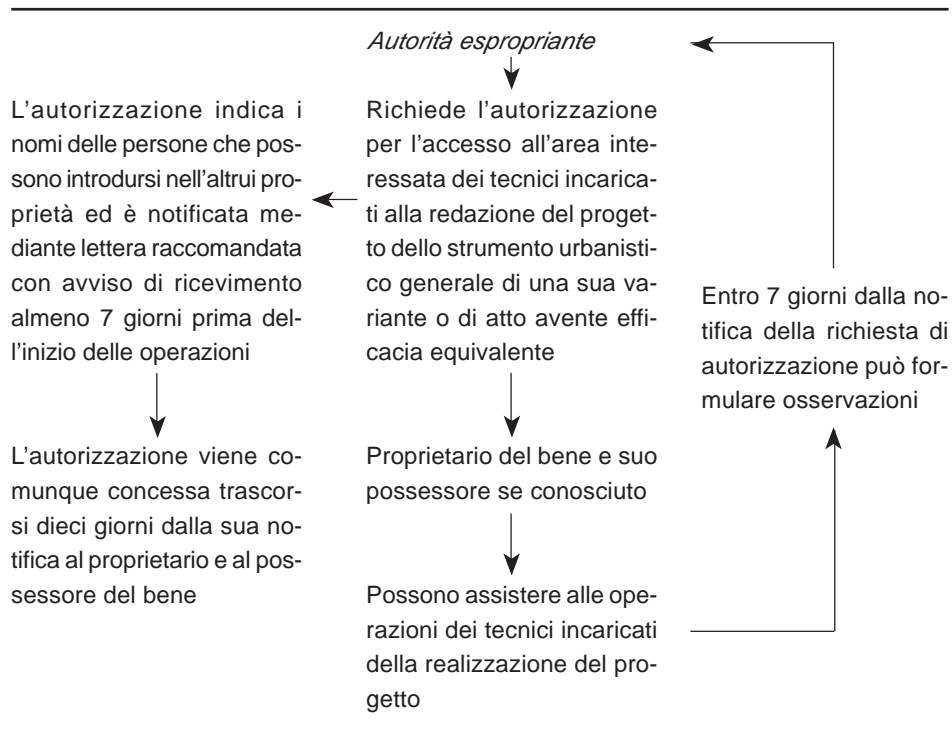
13. *Se le osservazioni riguardano solo una parte agevolmente separabile dell'opera, l'autorità espropriante può approvare per la restante parte il progetto, in attesa delle determinazioni sulle osservazioni. (L)*

14. *Qualora nel corso dei lavori si manifesti la necessità o l'opportunità di espropriare altri terreni o altri edifici, attigui a quelli già espropriati, con atto motivato autorità espropriante integra il provvedimento con cui è stato approvato il progetto ai fini della dichiarazione di pubblica utilità. Si applicano le disposizioni dei precedenti commi. (L)”*.

in cui è diventato efficace l'atto che ha approvato il progetto definitivo e della facoltà di prendere visione della relativa documentazione. Al proprietario è contestualmente comunicato che può fornire ogni utile elemento per determinare il valore da attribuire all'area ai fini della liquidazione della indennità di esproprio".

Da segnalare che tali norme sono state redatte in coerenza con il disposto dell'art. 14, 13° comma, della legge n. 109/1994, secondo cui *"l'approvazione del progetto definitivo da parte di una amministrazione aggiudicatrice equivale a dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dei lavori"* (tav. 6).

Tav. 6 - Disposizioni sulla redazione del progetto (art. 15, D.P.R. 327/2001)



Fonte: Centro Studi CNI, 2002

7.4. La determinazione della indennità di esproprio

La fase di emanazione del decreto di esproprio, di cui al Capo IV del D.P.R. n. 327/2001, è introdotta dalle disposizioni concernenti la determinazione della indennità di esproprio, ampiamente ispirate agli articoli 24 e ss. della legge del 1865.

A norma del novellato art. 20, 1° comma, una volta divenuto efficace l'atto che dichiara la pubblica utilità, "entro i successivi trenta giorni il promotore dell'espropriazione compila l'elenco dei beni da espropriare, con una descrizione sommaria, e dei relativi proprietari, ed indica le somme che offre per le loro espropriazioni. L'elenco va notificato a ciascun proprietario, nella parte che lo riguarda, con le forme degli atti processuali civili. Gli interessati nei successivi trenta giorni possono presentare osservazioni scritte e depositare documenti. (L)".

L'amministrazione espropriante, "ove lo ritenga opportuno in considerazione dei dati acquisiti e compatibile con le esigenze di celerità del procedimento", può, altresì, invitare il proprietario espropriato ed eventualmente, lo stesso beneficiario dell'espropriazione a precisare il valore dell'area ai fini della determinazione della indennità di esproprio, entro un termine non superiore a venti giorni (2° comma).

Preso atto della valutazione effettuata dagli interessati, l'amministrazione è tenuta, prima dell'emanazione del decreto di esproprio, ad accertare il valore dell'area e quantificare, in via provvisoria, la misura dell'indennità. In tale attività, può avvalersi della collaborazione "degli uffici degli enti locali, dell'ufficio tecnico erariale o della commissione provinciale prevista dall'articolo 41" (3° comma).

Il provvedimento con cui è determinata l'indennità provvisoria di espropriazione è notificato al proprietario (nonché al beneficiario dell'esproprio, se diverso dall'autorità procedente), secondo le modalità

previste per la notifica degli atti processuali civili (4° comma). Il proprietario ha trenta giorni di tempo dalla notificazione del provvedimento per comunicare e in via irrevocabile e all'autorità espropriante il suo assenso in ordine all'importo dell'indennità provvisoria (5° comma). In questo caso, il 7° comma dell'art. 20, vecchio testo, obbligava l'amministrazione a corrispondere l'intero ammontare dell'indennità entro il termine di sessanta giorni, *“decorrente dalla comunicazione prevista dal comma 5 e dal deposito, da parte del proprietario presso l'ufficio per le espropriazioni, della documentazione comprovante la piena e libera proprietà del bene”*. Oltre tale termine, erano dovuti al proprietario anche gli interessi, nella misura del tasso legale.

La novella del 2002 ha previsto invece che *“il proprietario è tenuto a consentire all'autorità espropriante che ne faccia richiesta l'immissione nel possesso. In tal caso, il proprietario ha diritto a ricevere un acconto dell'80 per cento dell'indennità, previa autocertificazione, attestante la piena e libera proprietà del bene. Dalla data dell'immissione in possesso il proprietario ha altresì diritto agli interessi nella misura del tasso legale sulla indennità, sino al momento del pagamento dell'eventuale acconto e del saldo. In caso di opposizione all'immissione in possesso l'autorità espropriante può procedervi egualmente con la presenza di due testimoni. (L)”* (art. 20, 6° comma, nuovo testo).

Ad ogni modo, qualora sia stata condivisa la determinazione dell'indennità provvisoria di espropriazione, il proprietario è tenuto a depositare nel termine di sessanta giorni, decorrenti dalla comunicazione di cui al 5° comma, la documentazione comprovante la piena e libera proprietà del bene. Dopo il deposito, al proprietario è corrisposta l'intera indennità *“ovvero il saldo di quella già corrisposta a titolo di acconto (...), entro il termine dei successivi sessanta giorni. Decorso tale termine, al proprietario sono dovuti gli interessi, nella misura del tasso legale anche ove non sia avvenuta la immissione in possesso”* (8° comma).

Quindi, il beneficiario dell'esproprio ed il proprietario stipulano l'atto di cessione del bene. Tuttavia, "nel caso in cui il proprietario percepisca la somma e si rifiuti di stipulare l'atto di cessione del bene, può essere emesso senza altre formalità il decreto di esproprio, che dà atto di tali circostanze, e può esservi l'immissione in possesso, salve le conseguenze risarcitorie dell'ingiustificato rifiuto di addivenire alla stipula" (9° comma).

Nell'ipotesi di mancato accordo sulla determinazione dell'indennità provvisoria, desumibile dal silenzio del proprietario sino alla decorrenza del termine di cui al 5° comma dell'art. 20, "*l'autorità espropriante dispone il deposito entro trenta giorni, presso la Cassa depositi e prestiti, della somma ridotta del quaranta per cento se l'area è edificabile, ovvero senza le maggiorazioni di cui all'art. 45 se l'area non è edificabile. Effettuato il deposito, l'autorità espropriante può emettere ed eseguire il decreto d'esproprio*" (art. 20, 14° comma).

Successivamente, la medesima autorità espropriante invita il proprietario interessato a comunicare, nel termine di venti giorni, se, ai fini della determinazione dell'indennità, intenda avvalersi del procedimento previsto dall'art. 21 e designare un tecnico di propria fiducia (art. 21, 2° comma). In caso affermativo, l'autorità "*nomina due tecnici, tra cui quello eventualmente già designato dal proprietario, e fissa il termine entro il quale va presentata la relazione da cui si evinca la stima del bene. Il termine non può essere superiore a novanta giorni, decorrente dalla data in cui è nominato tecnico di cui al comma 4, ma è prorogabile per effettive e comprovate difficoltà*" (art. 21, 3° comma)⁴⁷.

⁴⁷ Un terzo tecnico, scelto "*tra i professori universitari, anche associati, di estimo, ovvero tra coloro che risultano inseriti nell'albo dei periti o dei consulenti tecnici del tribunale civile nella cui circoscrizione si trova il bene*" (art. 21, 5° comma), è nominato dal Presidente del tribunale civile nella cui circoscrizione si trova il bene da stimare, su istanza di chi vi abbia interesse (4° comma).

Diversamente, il 15° comma dell'art. 21 dispone che la determinazione dell'indennità sia richiesta alla commissione istituita ai sensi dell'art. 41⁴⁸.

Fatte salve le specifiche disposizioni del Testo Unico, le operazioni peritali di svolgono secondo le norme previste dal codice di procedura civile (art. 21, comma 14). I tecnici comunicano ai soggetti interessati il luogo, la data e l'ora delle operazioni, almeno sette giorni prima della data stabilita. Gli interessati possono assistere alle operazioni (personalmente o tramite rappresentante), formulare osservazioni orali e presentare memorie scritte e documenti, di cui i tecnici tengono conto. La relazione finale dei tecnici è depositata presso l'autorità espropriante, che è tenuta a darne pronta notizia agli interessati. Questi ultimi possono prenderne visione ed estrarne copia entro i successivi trenta giorni.

48 Art. 41 del D.P.R. n. 327/2001: *“in ogni provincia, la Regione istituisce una commissione composta:*

- a) dal presidente della Provincia, o da un suo delegato, che la presiede;*
 - b) dall'ingegnere capo dell'ufficio tecnico erariale, o da un suo delegato;*
 - c) dall'ingegnere capo del genio civile, o da un suo delegato;*
 - d) dal presidente dell'Istituto autonomo delle case popolari della Provincia, o da un suo delegato;*
 - e) da due esperti in materia urbanistica ed edilizia, nominati dalla Regione;*
 - f) da tre esperti in materia di agricoltura e di foreste, nominati dalla Regione su terne proposte dalle associazioni sindacali maggiormente rappresentative.*
- 2. La Regione può nominare altri componenti e disporre la formazione di sottocommissioni, aventi la medesima composizione della commissione prevista dal comma 1.*
 - 3. La commissione ha sede presso l'ufficio tecnico erariale. Il dirigente dell'Ufficio distrettuale delle imposte cura la costituzione della segreteria della commissione ed all'assegnazione del personale necessario.*
 - 4. Nell'ambito delle singole regioni agrarie, delimitate secondo l'ultima pubblicazione ufficiale dell'Istituto centrale di statistica, entro il 31 gennaio di ogni anno la commissione determina il valore agricolo medio, nel precedente anno solare, dei terreni, considerati non oggetto di contratto agrari, secondo i tipi di coltura effettivamente praticati”.*

Se l'interessato accetta espressamente l'indennità stabilita dalla relazione, "l'autorità espropriante autorizza il pagamento o il deposito della eventuale parte di indennità non depositata; il proprietario incassa la indennità depositata a norma dell'articolo 26". Diversamente, "ove non sia stata manifestata accettazione espressa entro trenta giorni dalla scadenza del termine di cui al comma 10, l'autorità espropriante ordina il deposito presso la Cassa depositi e prestiti dell'eventuale maggior importo della indennità. (L)" (art. 21, comma 12).

L'art. 22 del D.P.R. n. 327/2001 introduce alcune deroghe alla procedura di cui all'art. 20, previste in casi di particolare urgenza, allorché "il decreto di esproprio può essere emanato ed eseguito in base alla determinazione urgente della indennità di espropriazione, senza particolari indagini o formalità. Nel decreto si dà atto della determinazione urgente dell'indennità e si invita il proprietario, nei trenta giorni successivi alla immissione in possesso, a comunicare se la condivide" (1° comma).

Il successivo 2° comma, introdotto dal D.Lgs. n. 302/2002, prevede che il decreto di esproprio possa essere emanato ed eseguito, in base alla determinazione urgente della indennità di espropriazione, "senza particolari indagini o formalità" laddove si tratti degli interventi di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443, ovvero "allorché il numero dei destinatari della procedura espropriativa sia superiore a 50 (L)".

Se il proprietario non condivide la determinazione della misura dell'indennità di espropriazione, entro il termine previsto dal 1° comma può richiedere la nomina dei tecnici, ai sensi dell'articolo 21 e, se non condivide la relazione finale, può proporre l'opposizione alla stima (art. 22, 4° comma).

Per quanto concerne la quantificazione dell'indennità da corrispondere ai proprietari espropriati, il D.P.R. 327/2001 modifica in parte i criteri attualmente in vigore.

L'articolato normativo distingue tra l'indennità dovuta in caso di esproprio di un'area edificabile (o legittimamente edificata) e quella relativa ad espropri su aree non edificabili. La valutazione dell'edificabilità dell'area è fatta in base a criteri determinati con Decreto del Ministro dei Lavori pubblici, da emanarsi successivamente all'entrata in vigore del Testo Unico.

La prima ipotesi è disciplinata dagli articoli 37 e 38. L'art. 37, ai primi due commi, riproduce il criterio di computo dell'art. 5-bis del D.L. n. 333/1992 in tema di esproprio di aree edificabili. In particolare, il 1° comma, dispone che *“l'indennità di espropriazione di un'area edificabile è determinata nella misura pari all'importo, diviso per due e ridotto nella misura del quaranta per cento, pari alla somma del valore venale del bene e del reddito dominicale netto, rivalutato ai sensi degli articoli 24 e seguenti del decreto legislativo 22 dicembre 1986, n. 917, e moltiplicato per dieci”*.

La riduzione del 40% non si applica qualora sia stato concluso l'accordo di cessione ai sensi dell'art. 20⁴⁹, ovvero detto accordo non sia stato concluso per fatto non imputabile all'espropriato, *“o perché a questi sia*

49 La cessione volontaria è disciplinata dall'art. 45 del Testo Unico, secondo cui *“fin da quando è dichiarata la pubblica utilità dell'opera e fino alla data in cui è eseguito il decreto di esproprio, il proprietario ha il diritto di stipulare col soggetto beneficiario dell'espropriazione l'atto di cessione del bene o della sua quota di proprietà. 2. Il corrispettivo dell'atto di cessione:*

- a) se riguarda un'area edificabile, è calcolato ai sensi dell'articolo 37, senza la riduzione del quaranta per cento;*
- b) se riguarda una costruzione legittimamente edificata, è calcolato nella misura venale del bene ai sensi dell'art. 38;*
- c) se riguarda un'area non edificabile, è calcolato aumentando del cinquanta per cento l'importo dovuto ai sensi dell'articolo 40, comma 2-bis;*
- d) se riguarda un'area non edificabile, coltivata direttamente dal proprietario, è calcolato moltiplicando per tre l'importo dovuto ai sensi dell'articolo 40, comma 2-bis. In tale caso non compete l'indennità aggiuntiva di cui all'art. 40, comma 4.*

stata offerta un'indennità provvisoria che, attualizzata, risulti inferiore agli otto decimi di quella determinata in via definitiva" (art. 37, 2° comma).

A norma del successivo comma 7, *"l'indennità è ridotta ad un importo pari al valore indicato nell'ultima dichiarazione o denuncia presentata dall'espropriato ai fini dell'imposta comunale sugli immobili prima della determinazione formale dell'indennità nei modi stabiliti dall'art. 20, comma 3, e dall'art. 22, comma 1, qualora il valore dichiarato risulti contrastante con la normativa vigente ed inferiore all'indennità di espro-*

segue nota 49

3. L'accordo di cessione produce gli effetti del decreto di esproprio e non li perde se l'acquirente non corrisponde la somma entro il termine concordato.

4. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni del capo X".

Il Capo X disciplina l'istituto della *retrocessione*. Ai sensi dell'art. 46, *"se l'opera pubblica o di pubblica utilità non è stata realizzata o cominciata entro il termine di dieci anni, decorrente dalla data in cui è stato eseguito il decreto di esproprio, ovvero se risulta anche in epoca anteriore l'impossibilità della sua esecuzione, l'espropriato può chiedere che sia accertata la decadenza della dichiarazione di pubblica utilità e che siano disposti la restituzione del bene espropriato e il pagamento di una somma a titolo di indennità.*

2. Dall'avvio dei lavori di cui al comma 1 decorre il termine di validità di cinque anni dell'autorizzazione prevista dall'articolo 16 del regio decreto 3 giugno 1940, n. 1357".

Il successivo art. 47 prevede che *"quando è stata realizzata l'opera pubblica o di pubblica utilità, l'espropriato può chiedere la restituzione della parte del bene, già di sua proprietà, che non sia stata utilizzata. In tal caso, il soggetto beneficiario della espropriazione, con lettera raccomandata con avviso di ricevimento, trasmessa al proprietario ed al Comune nel cui territorio si trova il bene, indica i beni che non servono all'esecuzione dell'opera pubblica o di pubblica utilità e che possono essere ritrasferiti, nonché il relativo corrispettivo.*

2. Entro i tre mesi successivi, l'espropriato invia copia della sua originaria istanza all'autorità che ha emesso il decreto di esproprio e provvede al pagamento della somma, entro i successivi trenta giorni.

3. Se non vi è l'indicazione dei beni, l'espropriato può chiedere all'autorità che ha emesso il decreto di esproprio di determinare la parte del bene espropriato che non serve più per la realizzazione dell'opera pubblica o di pubblica utilità".

priazione come determinata in base ai commi precedenti". Peraltro, se negli ultimi cinque anni è stata pagata (dal proprietario espropriato o anche dal suo dante causa) un'imposta di importo maggiore dell'imposta da pagare sull'indennità, la differenza è corrisposta dall'espropriante all'espropriato (comma 8).

La norma prevede, altresì, l'ipotesi che l'area edificabile venga utilizzata a fini esclusivamente agricoli. In questo caso, al proprietario e coltivatore diretto e spetta anche un'indennità pari al valore agricolo medio corrispondente al tipo di coltura effettivamente praticato. *"La stessa indennità spetta al fittavolo, al mezzadro o al partecipante che, per effetto della procedura, sia costretto ad abbandonare in tutto o in parte il fondo direttamente coltivato, da almeno un anno, col lavoro proprio e di quello dei familiari"* (comma 9).

L'art. 38 disciplina l'ipotesi di espropriazione di una *"costruzione legittimamente edificata"*, per la quale l'indennità è determinata nella misura pari al valore venale. Tuttavia, qualora la costruzione sia stata realizzata in assenza di specifica concessione edilizia o di autorizzazione paesistica, ovvero in modo difforme da quanto stabilito nei predetti provvedimenti, *"l'indennità è calcolata tenendo conto della sola area di sedime in base all'articolo 37 ovvero tenendo conto della sola parte della costruzione realizzata legittimamente"* (2° comma).

L'indennità dovuta in caso di reiterazione dei vincoli preordinati all'esproprio ovvero di natura sostanzialmente espropriativa è prevista, *"in attesa di una organica risistemazione della materia"*, dall'art. 39 del Testo Unico, in applicazione dei principi affermati dalle richiamate pronunce della Corte costituzionale. Tale indennità deve essere *"commisurata all'entità del danno effettivamente prodotto"* (1° comma).

Qualora la previsione di un'indennità non risulti contestualmente all'emissione degli *"atti che determinano gli effetti di cui al comma 1"*, la stessa

autorità che ha disposto la reiterazione del vincolo è tenuta a liquidare l'indennità, *“entro il termine di due mesi dalla data in cui abbia ricevuto la documentata domanda di pagamento”* – decorso il quale, il proprietario può chiedere alla Corte d'appello nel cui distretto si trova l'area di determinare l'indennità in via giudiziale – e a corrisponderla entro i successivi trenta giorni. Oltre detto termine sono dovuti anche gli interessi legali (2° comma).

Il proprietario può, altresì, impugnare la stima effettuata dall'autorità amministrativa con atto di citazione innanzi alla Corte d'appello, a pena di decadenza, entro il termine di trenta giorni dalla notifica dell'atto di stima (3° comma).

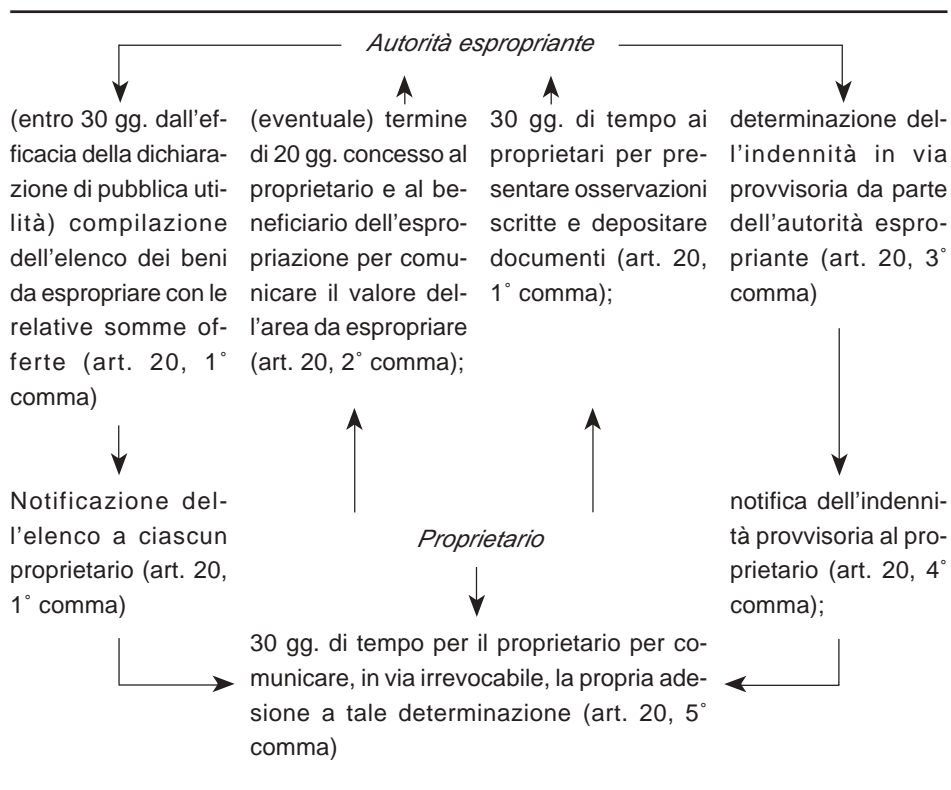
La determinazione dell'indennità di espropriazione relativa ad un'area non edificabile è regolata ai sensi degli articoli 40, 41 e 42 del Testo Unico. In tal caso, l'indennità definitiva è determinata in base al criterio del valore agricolo, *“tenendo conto delle colture effettivamente praticate sul fondo e del valore dei manufatti edilizi legittimamente realizzati, anche in relazione all'esercizio dell'azienda agricola, senza valutare la possibile o l'effettiva utilizzazione diversa da quella agricola”* (art. 40, 1° comma). Se l'area non è effettivamente coltivata, l'indennità è commisurata *“al valore agricolo medio corrispondente al tipo di coltura prevalente nella zona ed al valore dei manufatti edilizi legittimamente realizzati”* (2° comma).

Il successivo 3° comma prevede, invece, che *“per l'offerta da formulare ai sensi dell'articolo 20, comma 1, e per la determinazione dell'indennità provvisoria, si applica il criterio del valore agricolo medio di cui all'articolo 41, comma 4, corrispondente al tipo di coltura in atto nell'area da espropriare”*. Inoltre, *“al proprietario coltivatore diretto o imprenditore agricolo a titolo principale spetta un'indennità aggiuntiva, determinata in misura pari al valore agricolo medio corrispondente al tipo di coltura effettivamente praticata”* (4° comma).

L'art. 41 dispone l'istituzione di Commissioni provinciali competenti per la determinazione dell'indennità definitiva, mentre il successi-

vo art. 42 stabilisce che “*al fittavolo, al mezzadro o al compartecipante che, per effetto della procedura espropriativa o della cessione volontaria, sia costretto ad abbandonare in tutto o in parte l’area direttamente coltivata da almeno un anno prima della data in cui vi è stata la dichiarazione di pubblica utilità*” spetta un’indennità aggiuntiva determinata ai sensi dell’art. 40, comma 4, corrisposta in conseguenza di una dichiarazione dell’interessato e all’esito di un riscontro dell’effettiva sussistenza dei relativi presupposti (tavv. 7, 8 e 9).

Tav. 7 - La determinazione provvisoria dell’indennità di espropriazione (art. 20 D.P.R. 327/2001)



Fonte: Centro Studi CNI, 2002

Tav. 8 - La determinazione provvisoria dell'indennità di espropriazione (art. 20 D.P.R. 327/2001)

Proprietario ha 30 giorni di tempo per comunicare all'autorità espropriante la propria adesione alla determinazione provvisoria dell'indennità di espropriazione

↓

Se il proprietario condivide la determinazione dell'indennità provvisoria, è tenuto:

- a consentire all'amministrazione che ne faccia richiesta l'immissione in possesso del bene; in tal caso, è dovuto un acconto pari all'80% dell'indennità, oltre agli interessi sino al pagamento del saldo (art. 20, 6° comma);
- a depositare, entro 60 gg., la documentazione comprovante la piena e libera proprietà del bene (art. 20, 8° comma).

↓

Stipulazione dell'atto di cessione (volontaria) del bene tra beneficiario dell'esproprio e proprietario; in caso di rifiuto da parte del proprietario, può essere emanato il decreto di esproprio e consentita l'immissione in possesso del bene (art. 20, 9° comma).

↓

Entro 15 gg., trasmissione dell'atto di cessione all'ufficio del registro per la trascrizione (art. 20, 10° comma).

↓

In alternativa all'atto di cessione, l'autorità espropriante può emettere ed eseguire il decreto di esproprio, anche quando il proprietario abbia condiviso l'indennità senza dichiarare l'assenza di diritti dei terzi sul bene ovvero non abbia depositato la documentazione di cui al comma 8 nel termine stabilito, o non riscuota la somma spettantegli (art. 20, 11° e 12° comma).

↓

Al proprietario che abbia condiviso la determinazione dell'autorità espropriante spetta l'importo di cui all'art. 45, comma 2 (art. 20, 13° comma).

↓

Se i 30 gg. di tempo per comunicare l'adesione trascorrono inutilmente la determinazione dell'indennità si intende non concordata (art. 20, 14° comma).

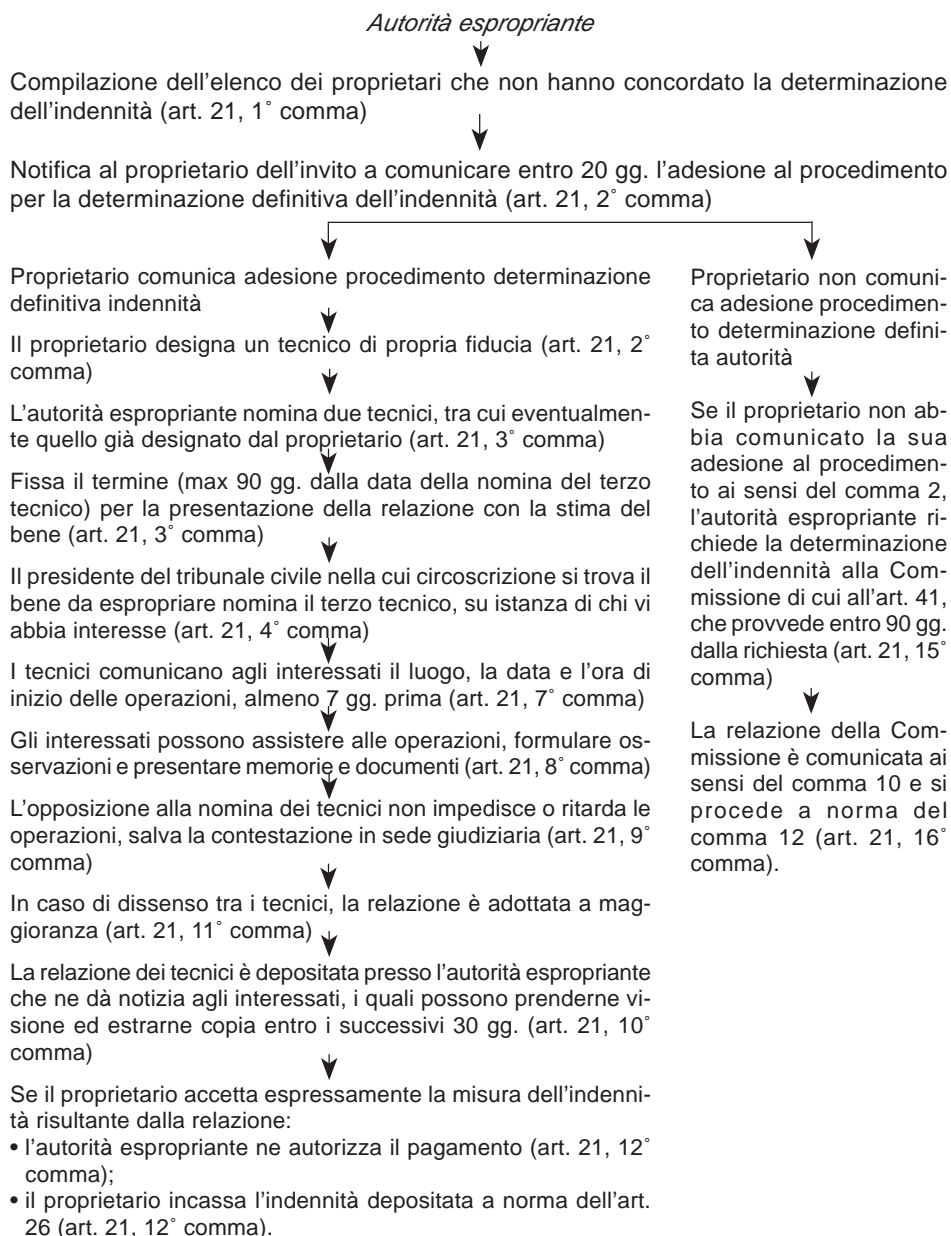
↓

L'autorità espropriante dispone, entro 30 gg., il deposito dell'indennità, ridotta del 40% se l'area è edificabile, ovvero senza le maggiorazioni di cui all'art. 45 se l'area non è edificabile presso la Cassa depositi e prestiti (art. 20, 14° comma).

↓

Dopo il deposito, l'autorità espropriante può emettere il decreto di esproprio (art. 20, 14° comma).

Tav. 9 - La determinazione definitiva dell'indennità di espropriazione (art. 21 D.P.R. 327/2001)



Fonte: Centro Studi CNI, 2002

7.5. L'emanazione del decreto di esproprio

Con riferimento, infine, all'emanazione del decreto d'esproprio, l'art. 23, 1° comma, del Testo Unico dispone che tale atto deve essere emanato *“entro il termine di scadenza dell'efficacia della dichiarazione di pubblica utilità”* e deve indicare sia *“gli estremi degli atti da cui è sorto il vincolo preordinato all'esproprio e del provvedimento che ha approvato il progetto dell'opera”*, sia *“l'indennità determinata in via provvisoria o urgente”*, precisando se essa sia stata accettata dal proprietario o successivamente corrisposta, ovvero se essa sia stata depositata presso la Cassa depositi e prestiti, oltre a dare atto *“della eventuale nomina dei tecnici incaricati di determinare in via definitiva l'indennità di espropriazione, precisando se essa sia stata accettata dal proprietario o successivamente corrisposta, ovvero se essa sia stata depositata presso la Cassa depositi e prestiti”* e *“della eventuale sussistenza dei presupposti previsti dall'articolo 22, comma 1, e della determinazione urgente della indennità provvisoria”*⁵⁰.

Il decreto di esproprio, inoltre, dispone il passaggio del diritto di proprietà, o del diritto oggetto dell'espropriazione, *“sotto la condizione sospensiva che il medesimo decreto sia successivamente notificato ed eseguito”*. Tale norma ha sollevato un acceso dibattito, tra chi ritiene che l'effetto ablatorio si verifichi solo al momento della redazione del verbale di immissione in possesso⁵¹ e chi, al contrario, è dell'opinione che l'effetto traslativo della proprietà consegua immediatamente all'emissione del decreto di esproprio⁵².

50 La novella del D.Lgs. n. 302/2002 ha introdotto la lettera *e-bis* al 1° comma dell'art. 23, in cui si stabilisce che il decreto di esproprio *“dà atto degli estremi del decreto emanato ai sensi dell'articolo 22-bis e del relativo stato di esecuzione”*.

51 Cfr. il Parere n. 4/2001 dell'A. G. del Consiglio di Stato, cit., § 21.

52 Così P. Virga, *Luci ed ombre nel nuovo testo unico sulle espropriazioni*, disponibile sul sito www.giust.it, p. 2.

In linea con quest'ultimo orientamento sembra essere la previsione del 2° comma dell'art. 23, secondo cui *"il decreto di esproprio è trascritto senza indugio presso l'ufficio dei registri immobiliari"*. Tuttavia, la condizione sospensiva introdotta dalla predetta norma si riferisce espressamente al passaggio del diritto di proprietà, mentre non può essere circoscritta al mero trasferimento del possesso, atto necessario ai fini dell'effettiva realizzazione dell'opera che accede all'area espropriata. Inoltre, aderendo ad un'interpretazione letterale della norma, si può affermare che la pubblica amministrazione realizzi l'opera su un'area già sua, il che comporta la diminuzione sia dei rischi di occupazione appropriativa, sia dei casi di retrocessione, di cui all'art. 45 del Testo Unico.

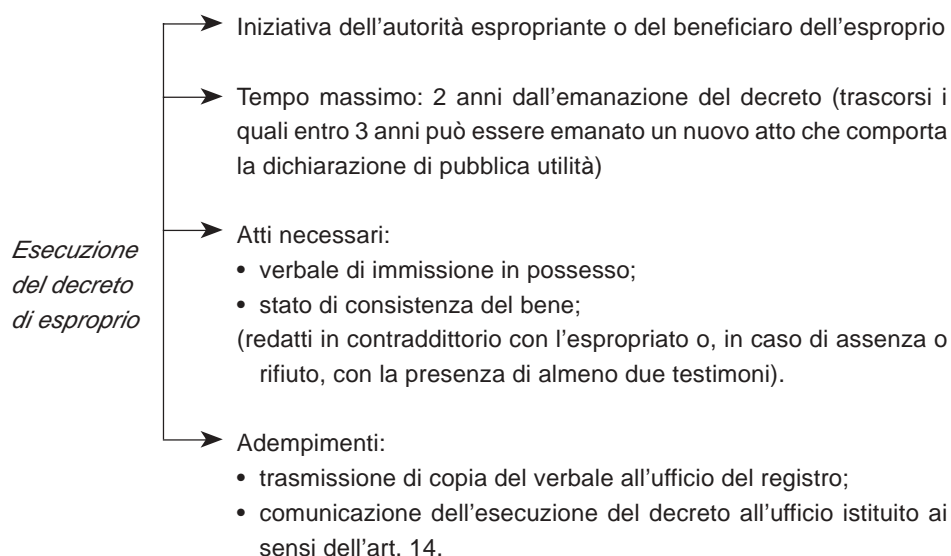
Il 1° comma dell'art. 23 stabilisce, altresì, che il decreto di esproprio deve essere notificato al proprietario nelle forme degli atti processuali civili, mediante avviso *"contenente l'indicazione del luogo, del giorno e dell'ora in cui è prevista l'esecuzione del decreto di espropriazione, almeno sette giorni prima di essa"*, ed eseguito attraverso *"l'immissione in possesso del beneficiario dell'esproprio, con la redazione del verbale di cui all'articolo 24"*. Peraltro, ai sensi del successivo 3° comma, *"la notifica del decreto di esproprio può avere luogo contestualmente alla sua esecuzione"*. In caso di opposizione da parte del proprietario o del possessore del bene, *"nel verbale si dà atto dell'opposizione e le operazioni di immissione in possesso possono essere differite di dieci giorni"*.

L'art. 24 disciplina l'esecuzione del decreto di esproprio, che ha luogo per iniziativa dell'autorità espropriante o del suo beneficiario, con il verbale di immissione in possesso, entro il rilevato termine perentorio di due anni (1° comma). Decorso detto termine, entro i successivi tre anni può essere emanato un ulteriore atto che comporta la dichiarazione di pubblica utilità. Ai sensi del 4° comma, *"si intende effettuata l'immissione in possesso anche quando, malgrado la redazione del relativo verbale, il bene conti-*

nua ad essere utilizzato, per qualsiasi ragione, da chi in precedenza ne aveva la disponibilità”.

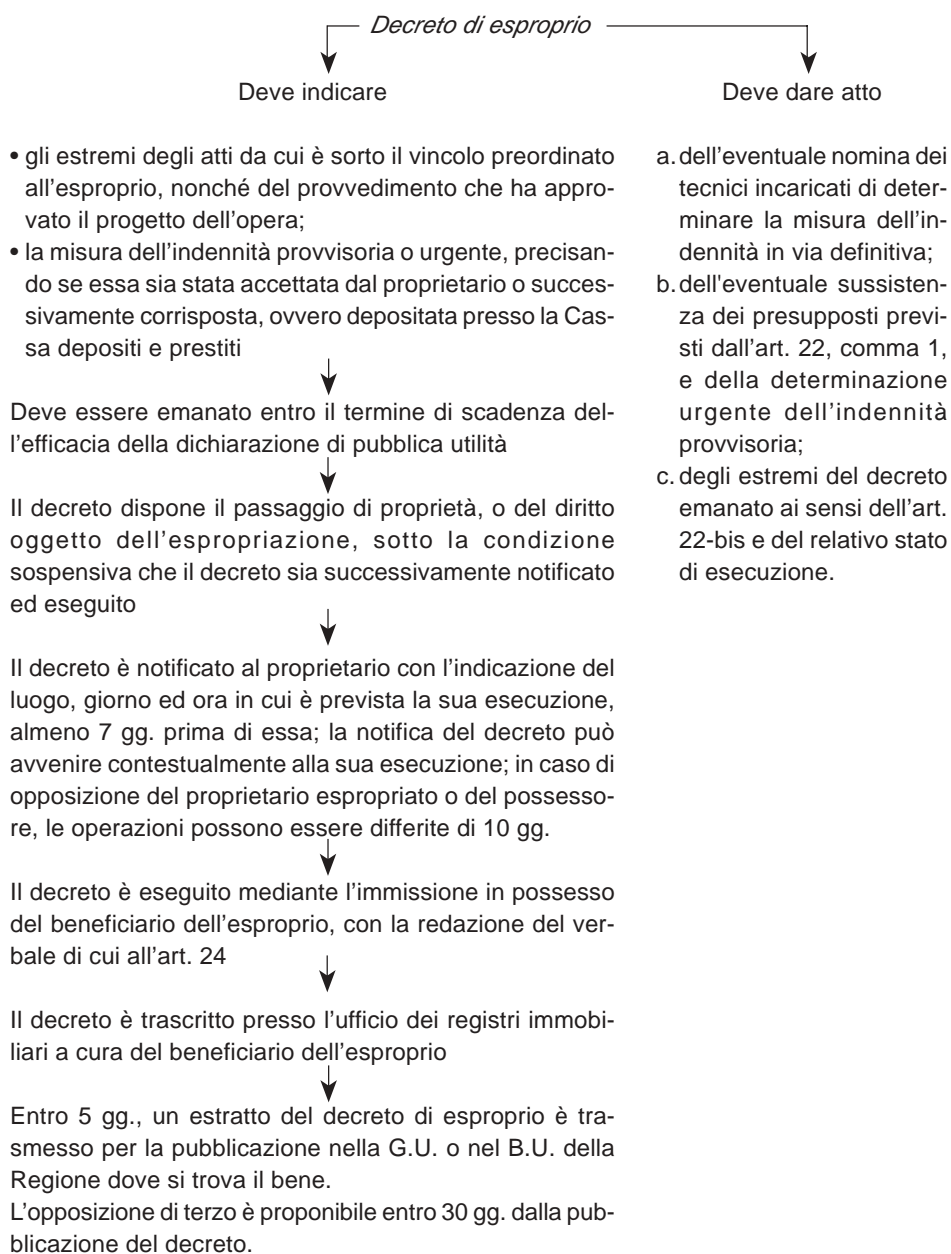
L’art. 25, infine, regola gli effetti dell’espropriazione sui terzi, disponendo “l’estinzione automatica di tutti gli altri diritti, reali o personali, gravanti sul bene espropriato, salvo quelli compatibili con i fini cui l’espropriazione è preordinata” (1° comma). Inoltre, il legislatore ha stabilito che le azioni giurisdizionali (reali e personali) esperibili sul bene espropriando non incidono sul procedimento espropriativo, né sugli effetti del decreto di esproprio (2° comma) e che in seguito alla trascrizione del decreto di esproprio, “tutti i diritti relativi al bene espropriato possono essere fatti valere unicamente sull’indennità” (3° comma) (tavv. 10 e 11).

Tav. 10 - Esecuzione del decreto di esproprio (art. 24, D.P.R. 327/2001)



Fonte: Centro Studi CNI, 2002

Tav. 11 - Contenuto ed effetti del decreto di esproprio (art. 23, D.P.R. 327/2001)



Fonte: Centro Studi CNI, 2002

Finito di stampare nel mese di aprile 2003

Stampa: tipografia MADeS, via D. Menichella 94, 00159 Roma