

Le espropriazioni per causa di pubblica utilità

Mario D'Antino

TITOLO I

Finalità, criteri, motivazione della normativa

Cap. I

L'espropriazione e la proprietà privata

1. Premessa

L'espropriazione è un “*trasferimento coattivo di un bene o di un diritto da un soggetto (espropriato) ad un altro (espropriante) per ragioni di interesse generale*”.

L'art. 42, terzo comma della Costituzione della Repubblica italiana e l'art. 834 del codice civile stabiliscono che la proprietà privata può essere espropriata per pubblica utilità. Il fondamento costituzionale dell'espropriabilità è ancora più chiaro se si legge l'art. 42, terzo comma in combinato disposto con l'art. 2, che sottopone tutti i cittadini a “*doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*”. In virtù di questi doveri, e della tutela e garanzia data alla proprietà privata si prevede che il privato che subisce il provvedimento espropriativo debba ottenere un indennizzo e non un risarcimento: il bene espropriato passa in capo alla pubblica amministrazione per ragioni di pubblica utilità, cioè nel perseguimento di un interesse pubblico, ovvero della collettività organizzata di cui anche l'espropriato fa parte.

Oggi è prevalsa nella giurisprudenza costituzionale la concezione c.d. “unitaria” del bene “ambiente”, visto come bene della vita materiale e complesso, che comprende anche la tutela del territorio e degli equilibri nei singoli componenti. La materia ambientale entra a far parte del testo costituzionale solo con la riforma del 2001 ed è inclusa tra quelle di competenza statale. L'ambiente riveste quindi un interesse pubblico di valore costituzionale primario e assoluto (Corte cost. nn. 151 e 210/1986).

L'evoluzione del fenomeno esplorativo è avvenuta in parallelo con l'evoluzione della disciplina della

proprietà. Originariamente il diritto di proprietà è concepito come inviolabile e lo strumento espropriativo è considerato del tutto eccezionale e subordinato alla corresponsione di un giusto indennizzo al proprietario. Tale concezione registra un primo temperamento nel codice civile del 1942, il cui art. 832, pur riconoscendo al proprietario il diritto di “*godere e di disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo*”, prevede espressamente che lo stesso debba esplicitarsi “*entro i limiti e con l'osservanza degli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico*”. L'art. 834 c.c. a sua volta stabilisce che “*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*”.

Con l'emanazione della Costituzione (1948) l'attenzione è spostata dall'individuo al bene ed è valorizzato l'aspetto economico della proprietà privata. Questa non è più inviolabile ma perde la sua connotazione soggettiva per divenire strumento di realizzazione della funzione sociale nei limiti stabiliti dalla legge, che ne determina “*i modi d'acquisto, di godimento e i limiti, allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti*” (art. 42, c. 2 Cost.).

Il comma 3 dell'art. 42 stabilisce poi che l'espropriazione della proprietà privata è consentita “*nei casi preveduti dalla legge e, salvo indennizzo... per motivi d'interesse generale*”.

A livello europeo va ricordato l'art. 1 del Primo protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) del 1950, che stabilisce che “*ogni persona fisica o morale ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà salvo che per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale*”.

La consacrazione della proprietà tra i diritti fondamentali dell'uomo è contenuta nell'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'U.E. (Nizza 7 dicembre 2000): “*1. Ogni individuo ha il diritto di godere della proprietà dei beni che ha acquistato legal-*

mente, di usarli, di disporne e di lasciarli in eredità. Nessuno può essere privato della proprietà se non per causa di pubblico interesse nei casi e nei modi previsti dalla legge e contro il pagamento in tempo utile di una giusta indennità...”

Si notino le differenze: la carta europea s'incentra sui diritti del proprietario, comprimibili solo “*per causa di pubblico interesse*”, in ciò recependo l'insegnamento della CEDU che considera meritevole di tutela solo la proprietà dei beni acquistata “*legalmente*”. Inoltre, a differenza della Costituzione italiana, quella europea prevede che l'indennizzo che compete al proprietario espropriato deve essere “*giusto*” e corrisposto “*in tempo utile*”. Ne conseguono divergenti posizioni sulla misura dell'indennità espropriativa e sull'occupazione acquisitiva (*v. oltre*).

I principi che sovrintendono ai provvedimenti ablatori sono i seguenti:

- **legalità**: i pubblici poteri possono espropriare i beni dei privati solo nei casi previsti dalla legge e solo nel rispetto delle procedure determinate dalle leggi (art. 23 della Costituzione);

- **indennizzo**: (art. 42 c. 3) lo Stato deve corrispondere al proprietario espropriato una somma di danaro, determinata anch'essa secondo criteri di legge, che compensi la perdita subita; questa somma non deve essere, per la Corte costituzionale, puramente simbolica, anche se non si richiede che equivalga al prezzo di mercato del bene espropriato.

Nelle edizioni precedenti è stata illustrata la discrezionalità da parte della P.A. nella scelta dell'area da espropriare. Giova ricordare che la fondamentale legge n. 2359 del 1865 si basava sulla regola in base alla quale l'amministrazione *prima* diventava proprietaria dell'area (mediante il corretto esercizio del potere ablatorio) e *poi* realizzava l'opera pubblica. Tale regola, più volte derogata nella legislazione successiva, è stata ripresa e ribadita dall'art. 2 del predetto Testo Unico del 2001, che afferma l'assoluta rilevanza del principio di legalità, perché è una antica, ma ancora attuale, esigenza che l'amministrazione dapprima espropri e poi costruisca l'opera pubblica, al fine di semplificare il sistema, accelerare gli interventi e ridurre il contenzioso.

2. *L'espropriazione e la vocazione edificatoria*

Ai sensi degli artt. 3 e 6 del d.P.R. 327/2001 l'espropriante si identifica con il promotore e beneficiario dell'espropriazione, ma anche come l'autorità

amministrativa (non sempre ente pubblico) cui compete la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità e competente per l'emanazione di atti e provvedimenti che si rendono necessari nel procedimento espropriativo. Tra i soggetti promotori rientrano anche gli enti pubblici economici, come i Consorzi A.S.I. (Cons. di Stato, sez. V, 27.10.2011), le società pubbliche di progetto, le Università, gli enti parco, i consorzi di bonifica, ecc.. Vi rientrano anche il soggetto privato previsto dalla legge, o società quali l'ENI, FSI per le opere ferroviarie, l'ANAS, il concessionario di opera pubblica e, in generale, gli enti pubblici a struttura societaria, nonché le società controllate di soggetti pubblici o di soggetti privati titolari per legge. Il responsabile del procedimento espropriativo può coincidere con il responsabile del procedimento in tema d'appalti. Con la legge n. 765/1967, c.d. “legge-ponte”, è stato introdotto l'obbligo degli standard urbanistici ed edilizi connessi al concetto di “zona”, in quanto tutto il territorio è stato suddiviso in zone omogenee, in ragione della destinazione urbanistica, della volumetria e delle caratteristiche costruttive che devono avere gli edifici di un certo comparto e delle dotazioni di servizi e di infrastrutture.

Sono distinte dalle **zonizzazioni** le **localizzazioni** con le quali la P.A. identifica le aree che devono essere espropriate per realizzare opere di pubblica utilità o servizi pubblici previsti dai piani e che possono avere natura ablatoria. In tal modo le aree localizzate sono in una fase di attesa, in quanto sono sottoposte al c.d. vincolo preordinato all'esproprio che ne diminuisce il valore economico. Si parla, al riguardo, di *espropriazione di valore*, che è già una forma anomala di espropriazione.

La **localizzazione** delle opere è invece un procedimento di pianificazione che è preliminare all'attività espropriativa, poiché con la stessa la P.A. identifica le superfici su cui saranno realizzate le opere d'interesse pubblico (reti stradali o ferroviarie, giardini, scuole). Le disposizioni del piano che contengono la localizzazione hanno carattere ablatorio.

Il vincolo espropriativo identifica specificamente il bene dove l'opera, cui è preordinata l'espropriazione, deve essere realizzata. I vincoli conformativi sono invece quelli che la legge prevede per una serie di beni e contemplati dagli strumenti urbanistici, che si traducono in limiti all'uso dei beni che restano di proprietà del titolare. L'esercizio del potere di imporre il vincolo conformativo non comporta per la P.A. l'obbligo di corrispondere indennizzi, a

differenza del vincolo preordinato all'esproprio, che però ha un termine di efficacia di 5 anni, spirato il quale il provvedimento di esproprio è illegittimo (C. Costit., sent. n. 55/1968). È, tuttavia, prevista la reiterazione del vincolo, pur se sul punto è intervenuta che comporta comunque un indennizzo per i vincoli scaduti e reiterati (*v. oltre*).

I limiti di azione del T.U. - non legittimato a innovare la disciplina sostanziale in tema d'indennità di esproprio - hanno comportato la necessaria trasmissione dei criteri di un duplice binario di valutazione dei beni oggetto di esproprio, pur se mitigati da una maggiore sensibilità giurisprudenziale verso una lettura ampia del concetto di area edificabile, per cui:

a) per le aree edificabili da espropriare per la realizzazione di opere pubbliche vigeva il principio dell'indennizzo secondo il disposto di cui all'art. 5-bis del D.L. n. 333/1992, convertito dalla legge 359/1992, ora recepito dall'art. 37 del T.U. e cioè il riconoscimento della semisomma di valore venale e decuplo del reddito dominicale, con la decurtazione del 40%, evitabile in caso di cessione volontaria.

Tuttavia, la Corte costituzionale, con sentenza del 24 ottobre 2007 ha stabilito che la determinazione del valore delle aree edificabili prevista dalle norme italiane è in contrasto con i principi della Costituzione, in quanto lo stesso deve essere determinato sulla base del *valore di mercato*;

b) per le aree non edificabili - pur se illegittimamente edificate - in caso di esproprio per la realizzazione di opere pubbliche, viene in rilievo il regime di cui alla legge n. 865/1971, ora confluito negli articoli 40 e seguenti del T.U., basato sul valore agricolo medio del terreno.

Il D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190 che stabilisce le norme di attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443 per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e d'interesse nazionale prevede con il secondo comma dell'art. 4 che, in base al progetto definitivo delle infrastrutture è avviato il procedimento di dichiarazione di pubblica utilità con la comunicazione al soggetto aggiudicatore, e per esso al concessionario o contraente generale, e ai privati interessati alle attività espropriative ai sensi della legge n. 241/1990; la comunicazione è effettuata con le stesse forme della valutazione d'impatto ambientale di cui all'art. 5 del D.P.C.M. n. 377/1988. Nel termine perentorio di *sessanta giorni* dalla comunicazione di avvio

del procedimento i privati interessati dalle attività espropriative possono presentare osservazioni al soggetto aggiudicatore, che dovrà valutarle per ogni conseguente determinazione. Le disposizioni in esame derogano a quelle degli artt. 11 e 16 del D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 al quale viene fatto riferimento in relazione alla sua entrata in vigore.

Ai sensi dell'art. 3, c. 2 e 3 del T.U. espropri (d.P.R. n. 327/2001 e ss.mm.) tutti gli atti della procedura espropriativa sono disposti nei confronti del proprietario, anzi dell'"*intestatario*" secondo i registri catastali.

Per evitare sperequazione nei valori tra le diverse classi delle aree prescelte o meno dalla P.A. in ordine all'edificabilità dei suoli viene adottata dai comuni la tecnica della "*perequazione*", diretta ad attribuire un valore edificatorio uniforme a tutte le proprietà a prescindere dall'effettiva localizzazione e dall'imposizione di vincoli di inedificabilità apposti allo scopo di garantire alla P.A. la disponibilità di spazi da destinare a opere collettive.

Il meccanismo perequativo identifica in primo luogo un insieme di aree di proprietà privata (c.d. "*comparto*"); all'interno di questo a ciascun'area viene attribuito un identico valore edificatorio, comunque inferiore al limite minimo di edificabilità. Ciò, in quanto ogni proprietario di area edificabile verrà incentivato a procurarsi altrove la differenza volumetrica, al fine di poter esercitare concretamente il diritto all'edificazione. Contestualmente sono identificate aree destinate ai servizi e alle opere di pubblica utilità, che potranno essere cedute senza corrispettivo in danaro al comune. Infine, i proprietari delle aree destinate all'edificazione privata sono tenuti a rimborsare i proprietari delle aree a destinazione pubblica acquistando da questi ultimi i "*diritti edificatori*", per poter esercitare in concreto il loro diritto a edificare. Il privato non subisce alcun vincolo e non ha alcun obbligo di soggiacere all'esproprio, ma diviene titolare dell'onere previsto dal piano perequativo, assolto il quale, potrà partecipare ai vantaggi del piano stesso.

Ciò comporta che i proprietari partecipano in eguale misura alla distribuzione dei valori e degli oneri correlati alla trasformazione urbanistica e, al contempo, si consente al comune di disporre gratuitamente di aree pubbliche.

La perequazione è misura distinta dalla "*compensazione*". Invero, la "*cessione perequativa*" è alternativa all'espropriazione in quanto non prevede l'apposizione di un vincolo preordinato all'esproprio sulle aree destinate ai servizi pubblici. Prevede, invece,

che tutti i proprietari - sia quelli che possono edificare sulle proprie aree, sia quelli delle aree destinate a realizzare la città pubblica - partecipino alla realizzazione di pubbliche infrastrutture attraverso l'equa distribuzione di diritti edificatori.

Con la "cessione compensativa" si ha l'identificazione da parte del Piano di aree destinate alla costruzione della città pubblica. In tali aree il comune appone il "vincolo espropriativo" ed entro il termine di 5 anni deve ricorrere all'espropriazione, con la possibilità di compensare il proprietario con l'attribuzione di "crediti compensativi" o di "aree in permuta", in luogo dell'indennizzo pecuniario.

Esistono, infine, misure incentivanti, e cioè premi edilizi o "bonus" che il comune può attribuire, in aggiunta a quelli riconosciuti in via ordinaria dal Piano a favore di quei soggetti riconosciuti meritevoli per aver con la loro condotta, favorito il raggiungimento di interessi pubblici.

In definitiva, diverse sono le finalità che sottendono le diverse misure urbanistiche: nella perequazione hanno carattere "redistributivo"; nella compensazione, carattere indennitario; nella premialità, carattere incentivante. Esiste tuttavia un comune denominatore, che è costituito dall'attitudine a generare "diritti edificatori" (di cui all'art. 5, c. 3 D.L. 70/2011 - c.d. "decreto sviluppo").

Quando la P.A. ricorre a tali misure, si riscontra una separazione della capacità edificatoria dalla proprietà del terreno. Tale capacità diviene negoziabile e i diritti edificatori sono autonomi e idonei a costituire oggetto di negozi giuridici, senza un collegamento con l'area di provenienza o di destinazione.

Si è posto il problema se esista una norma che consenta alle P.A. di utilizzare la tecnica perequativa. Ma la varietà dei modelli perequativi, destinata a incidere comunque sul diritto di proprietà, ha posto un problema di compatibilità con gli altri referenti costituzionali, ed in particolare con il disposto dell'art. 42 Cost., che prevede l'espropriabilità nei soli casi stabiliti dalla legge e salvo indennizzo.

La giurisprudenza è intervenuta a definire il contenzioso insorto a causa di talune previsioni di piano dirette alla "perequazione urbanistica", in cui era stabilito che:

- a) il proprietario potesse acquisire una quota aggrivata di superficie edificabile mettendo a disposizione del comune una quota maggioritaria;
- b) detta quota maggioritaria era soggetta ad pagamento di un contributo straordinario da utilizzare

per opere e servizi pubblici con finalità di riqualificazione urbana.

Il TAR Lazio ha considerato illegittime dette previsioni per violazione del principio di legalità. Ciò, in quanto la cessione maschererebbe una forma di ablazione della proprietà e il contributo straordinario integrerebbe un'imposizione patrimoniale (pur se non tributaria: TAR Lazio, II, n. 1524/2010). Ma il Cons. di Stato (IV, n. 4545/2010) ha ribaltato tale decisione facendo leva sulla potestà conformativa del territorio di cui il comune è titolare nell'attività di pianificazione e sulla legittimità della P.A. di ricorrere a modelli privatistici nel pubblico interesse (c.d. "amministrazione per accordi").

3. Diritto di proprietà e legalità dell'espropriazione

L'espropriazione per p.u. è il provvedimento con cui l'autorità, seguendo un procedimento disciplinato dalla legge, acquisisce beni di proprietà privata per motivi di pubblico interesse, previa corresponsione di un equo indennizzo. L'espropriazione è solo una delle facoltà di cui dispone la P.A., potendo la stessa intervenire direttamente per acquisire e urbanizzare le aree indicate dalla legge.

4. La prevalenza dell'interesse pubblico nell'espropriazione

Negli ordinamenti moderni il regime giuridico della proprietà ha assunto una crescente importanza: nell'ordinamento italiano, dal confronto tra il sistema del codice civile del 1865 e quello del codice del 1942, emerge l'affermazione del carattere sociale e non più individualistico della proprietà, ai sensi dell'art. 832 c.c.. L'istituto della proprietà viene ad essere inquadrato in una dimensione sociale. Il sacrificio del diritto individuale è funzionale alla realizzazione di interessi collettivi. In linea con tale tendenza evolutiva dei rapporti tra cittadino e P.A., l'espropriazione diviene lo strumento giuridico essenziale per l'attuazione della funzione sociale della proprietà privata, astrattamente idoneo ad assicurare la realizzazione d'interessi generali e, ad un tempo, la tutela del proprietario espropriato. I beni privati entrano nella disponibilità della P.A. solo dopo l'instaurazione di un procedimento legale e verso il pagamento di un'equa indennità.

Il ricordato principio di legalità dell'espropriazione, già sostanzialmente presente nell'art. 834 del Cod. civ., è stato poi ribadito dall'art. 42, c. 2 e 3, della Costituzione dove lo Stato assurge ad ente in grado

di regolare i conflitti tra interessi pubblici e privati. La giurisprudenza ha contribuito in maniera determinante all'inquadramento sistematico dell'istituto dell'espropriazione a partire dalla nota sentenza n. 6/1966 che ha definito il diritto di proprietà un diritto condizionato dall'eventuale esercizio di potestà pubblica. All'esito del procedimento ablatorio, la P.A. emana un provvedimento che produce il duplice effetto di estinguere il diritto vantato dal proprietario espropriato e quello di consentire l'immissione in possesso del bene da parte del soggetto espropriante, il quale deve corrispondere un adeguato indennizzo all'espropriato.

Alla legge è demandato il compito di definire gli aspetti salienti dell'e., e cioè l'oggetto (i beni da espropriare), gli interessi pubblici legittimanti, l'autorità espropriante, le fasi del procedimento, i soggetti legittimati a intervenire nel procedimento, i criteri per la quantificazione dell'indennità spettante al proprietario espropriato, che non può essere simbolica.

La legge 1° agosto 2002, n. 166 recante "*Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti*" aveva già previsto alcune modifiche al T.U., relative alle servitù pubbliche, alle occupazioni di urgenza effettuate in relazione alla legislazione richiamata nell'art. 4 della legge e all'esclusione dalla disciplina del T.U. dei progetti per i quali, alla data di entrata in vigore dello stesso, è intervenuta la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza. Inoltre, disposizioni relative alle procedure espropriative sono state previste, per i progetti preliminari e definitivi di opere ed infrastrutture strategiche di interesse nazionale, dal D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190.

Il D.Lgs. 302/2002 consente di rendere più agevole e sicura l'interpretazione ed attuazione dei procedimenti espropriativi, con particolare riferimento all'e. dei beni e alla realizzazione delle opere pubbliche comprese nel programma dei grandi interventi infrastrutturali e di grandi insediamenti strategici di preminente interesse nazionale contemplati dalle leggi 443/2001, 166/2002 e 190/2002.

5. *Classificazione dei provvedimenti ablatori della P.A.*

Vi è una categoria di beni non espropriabili (quelli appartenenti al demanio pubblico fino alla pronuncia di sdemanializzazione: art. 4, d.P.R. 327/2001) o espropriabili solo a certe condizioni, quali i beni immobili appartenenti al patrimonio indisponibile. Essi sono espropriabili solo per perseguire un inte-

resse pubblico di rilievo superiore a quello soddisfatto con la precedente destinazione (art. 4 D.P.R. 327/2001), i beni immobili di proprietà della S. Sede (legge n. 810/1929), gli edifici aperti al culto, espropriabili solo per gravi ragioni e previo accordo con la competente autorità religiosa.

Sono espropriabili quelli tassativamente indicati dall'art. 7 del predetto d.P.R., che in ciò si adegua alla più antica previsione di cui agli artt. 21-23, legge n. 1150/1942. In sostanza sono espropriabili:

- le aree inedificate e quelle su cui gravino costruzioni in contrasto con la destinazione di zona;

- l'immobile al quale va incorporata un'area inserita in un piano particolareggiato e non utilizzata, quando il suo proprietario non ritenga di acquistarla o non comunichi la sua decisione entro 60 giorni decorrenti dalla ricezione dell'avviso del dirigente del competente ufficio;

- gli immobili necessari per delimitare le aree fabbricabili e per attuare il piano regolatore nel caso di mancato accordo tra i proprietari del comprensorio;

- le aree inedificate e le costruzioni da trasformare secondo speciali prescrizioni, quando decorre inutilmente il termine, non inferiore a 90 giorni, fissato nell'atto determinativo della formazione del consorzio, notificato ai proprietari interessati.

Non esistono solo provvedimenti ablatori reali, potendo la P.A. limitare un diritto di natura personale nei casi previsti dalla legge, come nelle ipotesi di ordini dell'autorità di polizia o sanitaria, ovvero nell'imposizione tributaria, ai sensi dell'art. 23 Cost.

Tra i provvedimenti ablatori reali si colloca l'espropriazione, in cui l'amministrazione è autorizzata a estinguere il diritto dominicale (c.d. effetto appropriativo o acquisitivo), e questo viene trasformato in diritto di credito all'indennizzo. Possono enunciarsi alcuni provvedimenti che si collocano all'interno della procedura espropriativa, quali:

- *l'occupazione preliminare*, in cui la P.A., se ritiene sussistere una situazione di indifferibilità e di urgenza, procede all'occupazione preliminare del bene, preordinata al successivo esproprio, ed inizia subito i lavori;

- *l'occupazione temporanea*, nel caso in cui il soggetto incaricato della costruzione ha necessità di occupare temporaneamente l'area prossima a quella sulla quale sarà allocata l'opera, per sistemarvi il

cantiere o per utilizzarla come deposito dei materiali e dei mezzi d'opera;

- *occupazione nei casi di forza maggiore*, quando l'occupazione dell'immobile di proprietà di terzi si renda necessaria o indifferibile per il verificarsi di una situazione di emergenza (es., frana, crollo di ponti).

Analoga, ma diversa dai predetti provvedimenti è la **requisizione**, che è provvedimento straordinario, adottato in presenza di situazioni impreviste e imprevedibili (es., art. 2 R.D. 18 giugno 1931, n. 773) in cui il prefetto (o il sindaco) è autorizzato a incidere temporaneamente sulla proprietà privata per fronteggiare situazioni di urgente e grave necessità pubblica, quali le calamità naturali. Il provvedimento ha effetti limitati e ben definiti nel tempo e prevede la restituzione del bene e la corresponsione di un indennizzo a favore del proprietario gravato. Se ciò non avviene, si è in presenza di occupazione abusiva che comporta, a richiesta del proprietario, il rilascio dell'immobile gravato e il risarcimento del danno.

L'espropriazione può avvenire nei casi previsti dalla legge (art. 42, c. 3 Cost.), e deve indicare i motivi di interesse generale "legalmente dichiarati" (art. 834 c.c.). La dichiarazione di pubblica utilità può essere "espressa" - quando è prevista da uno specifico atto legislativo o amministrativo - o "tacita", quando è ritenuta intrinseca e implicita in uno specifico atto legislativo o amministrativo. A conclusione del procedimento di esproprio, la P.A. acquisisce il bene del privato.

Da taluni l'espropriazione è considerata un modo di acquisto "a titolo originario"; una volta entrata nel patrimonio dell'ente acquista il carattere della demanialità; si acquisisce "libero da ogni vincolo" (art. 25 del D.P.R. 327/2001); l'acquisto del bene avviene anche se il procedimento di e. abbia luogo nei confronti di chi non era il reale proprietario, ma tale risulta dal catasto.

Secondo un'altra tesi, l'e. è un modo di acquisto "a titolo derivato" della proprietà: ciò, in quanto l'art. 23 del T.U. pone in risalto il carattere derivativo dell'acquisto, ne impone la trascrizione, ne prevede la possibile retrocessione (artt. 46-48 T.U.).

6. I compiti dell'amministrazione comunale nell'espropriazione

La regola generale posta dal T.U., nel rispetto del principio per cui le competenze devono seguire

l'attribuzione della funzione amministrativa (principio di simmetria), è quella per cui il soggetto competente alla realizzazione dell'opera pubblica o di p.u. è anche competente all'adozione degli atti della procedura espropriativa.

Eliminate, quindi, le pregresse competenze regionali e prefettizie, ogni amministrazione comunale organizza un apposito ufficio per le espropriazioni, o quanto meno attribuisce i relativi poteri ad un ufficio già esistente (v. artt. 88, c. 2 e 42, c. 2, lett. a), del T.U. n. 267/2000), in base ai quali l'organizzazione degli uffici è disciplinata con regolamento emanato dalla giunta. All'ufficio è preposto un dirigente, o, in mancanza, un funzionario addetto allo stesso con la qualifica più elevata. È anche possibile istituire un ufficio comune per più enti locali riuniti in forma associata e su ogni procedimento è designato un responsabile unico, sul modello del responsabile unico nei lavori pubblici, con il compito di seguire la procedura espropriativa in tutte le sue fasi, con l'ausilio anche di tecnici. La competenza a emanare il provvedimento amministrativo è attribuita al dirigente dell'ufficio espropriazione.

Se l'opera pubblica o di p.u. deve essere realizzata da un concessionario, nell'atto di concessione l'amministrazione può delegargli, anche parzialmente e con chiara delimitazione dei confini, i suoi poteri espropriativi. È però il comune l'ente che deve realizzare il procedimento espropriativo ex art. 7 del d.P.R. n. 327/2001, espropriando:

a) le aree individuate dal Piano regolatore generale (PRG) che siano inedificate o su cui vi siano costruzioni in contrasto con le destinazioni di zona o che abbiano carattere provvisorio e quelle di espansione. In tal caso va dichiarata la pubblica utilità dell'opera non espressa nell'atto di approvazione del PRG;

b) gli immobili ai quali viene incorporata un'area inserita in un piano particolareggiato e non utilizzata se il proprietario non intenda farne uso dopo l'avviso del dirigente dell'ufficio espropriazioni. In tal caso non va dichiarata la p.u. dell'opera, che è implicita nel provvedimento di approvazione del detto piano, ma l'esproprio va effettuato nel termine di 10 anni di validità del piano;

c) gli immobili necessari per delimitare le aree fabbricabili o per attuare il Piano regolatore, ove sia mancato l'accordo tra i proprietari del comprensorio. La giurisprudenza afferma che la P.A. ha quale unico obbligo quello di quantificare la spesa occorrente (TAR Calabria, I, n. 1264/2005).

L'espropriazione sostituisce l'intervento dei privati nei casi in cui questi non concorrono a realizzare gli interventi previsti dai piani attuativi, per cui le opere possono essere realizzate dal comune attraverso - appunto - un'espropriazione.

L'espropriazione è invece obbligatoria nel caso di realizzazione di opere pubbliche, o anche ove sia prevista l'acquisizione delle aree e la relativa urbanizzazione, preventiva rispetto agli interventi del comune o di operatori che operano sulla base di convenzioni, come gli interventi edilizi attuati in piano di zona.

Il d.P.R. 327/2001, introducendo un procedimento ablatorio unico, per tutte le amministrazioni e le opere pubbliche, capovolge la logica della legge 2359/1865, che era tesa alla massima tutela del diritto del proprietario e dà la prevalenza al procedimento di localizzazione dell'o.p. e all'interesse ad una ordinata programmazione urbanistica. Si passa attraverso la disciplina di tre fasi fondamentali:

- a) la determinazione dei rapporti fra programmazione urbanistica ed espropriazione, in cui si stabilisce il luogo dove realizzare l'opera, con una scelta di carattere urbanistico mirata;
- b) il procedimento di determinazione della pubblica utilità che si conclude con il provvedimento di esproprio. Vi è la determinazione in contraddittorio del progetto dell'opera, con la garanzia del giusto procedimento che si concretizza con l'accesso del soggetto passivo;
- c) le modalità di calcolo dell'indennità. Il momento finale è il decreto di esproprio che determina il passaggio di proprietà dell'area.

L'ufficio espropriazioni comune a più enti locali è costituito mediante convenzione (art. 30 D.Lgs. n. 267/2000). L'art. 6 del d.P.R. 327/2001 attribuisce al dirigente del predetto ufficio poteri costitutivi in ordine al provvedimento di esproprio o all'atto di cessione volontaria o alla retrocessione del bene.

La dichiarazione di pubblica utilità inizialmente conteneva la scelta dell'area da utilizzare per l'opera pubblica: era perciò un atto a contenuto discrezionale, ed in quanto incidente sulla proprietà privata era assistito da particolari garanzie. La legge del 1865 si basava su una regola fondamentale, in base alla quale l'amministrazione *prima* diventava proprietaria dell'area (mediante il corretto esercizio del potere ablatorio) e *poi* realizzava l'opera pubblica. Tale regola, più volte derogata nella legislazione successiva, è stata ripresa e ribadita dall'art. 2 del pre-

detto Testo unico del 2001, che afferma l'assoluta rilevanza del principio di legalità, attesa l'antica, ma ancora attuale, esigenza che l'amministrazione dapprima espropri e poi costruisca l'opera pubblica, al fine di semplificare il sistema, accelerare gli interventi e ridurre il contenzioso.

7. *L'occupazione appropriativa e occupazione usurpativa*

La Corte di Cassazione ha elaborato l'istituto dell'*occupazione appropriativa o espropriazione sostanziale* e, più recentemente, dell'*occupazione usurpativa*. La Corte di Cassazione ha così affermato che l'Amministrazione acquista a titolo originario l'area resasi necessaria per realizzare l'opera pubblica, risarcendo la proprietà del danno alla stessa così arrecato.

Il Consiglio di Stato (Sez. I, n. 17252/02) ha sostenuto che, in ipotesi di occupazione "*usurpativa*" (attuata, cioè, dopo la scadenza della dichiarazione di p.u.), la valutazione dell'area che ne è stata oggetto deve essere operata con riferimento alla disciplina urbanistica vigente all'epoca del compiuto illecito (non al tempo della deliberazione del progetto dell'opera), ed in base al criterio della edificabilità legale, con apprezzamento analogo a quello dettato dall'art. 5-bis della legge n. 359 del 1992 per le ipotesi di espropriazioni, sia formale, sia sostanziale. Lo stesso Consiglio di Stato (Sez. VI, 4 aprile 2003, n. 1768) ha ritenuto che nelle ipotesi in cui vi sia stata irreversibile trasformazione del fondo per la costruzione di opere di edilizia popolare ed economica pubblica, al proprietario del fondo occupato spetta, a titolo risarcitorio, una somma di danaro determinata sul valore venale delle aree occupate, da aggiornare, in rapporto all'inflazione sopravvenuta fino alla data della decisione.

Presupposto dell'occupazione acquisitiva è la presenza di una formale dichiarazione di p.u., in mancanza della quale il privato ha diritto alla *restitutio in integrum* del suolo occupato, nonostante l'avvenuta esecuzione dell'opera (Cass., I, 12.2.2003, n. 2068). Il concetto di p.u. è estremamente ampio e non è riconducibile all'utilità dell'opera che si intende realizzare. Può essere di p.u. un'opera di proprietà di privati o anche di un ente pubblico ma non necessariamente realizzata da un ente pubblico. Invece, un'opera si definisce pubblica quando è eseguita da un soggetto di diritto pubblico, proprietario dell'opera e suo finanziatore, (o da un concessionario) e per un fine pubblico.

La Corte di Cassazione (SS.UU. n. 1484/1983), ai fini della produzione dell'effetto traslativo, estende al fenomeno in cui la P.A. è soggetto occupante, il principio sotteso all'istituto civilistico dell'«*accessione invertita*» (art. 938 c.c.). Ne deriva che il conflitto tra l'interesse del privato a mantenere il diritto di proprietà sul suolo e quello della P.A. al mantenimento dell'o.p. va risolto in favore della seconda in quanto portatrice di un interesse prevalente nell'ambito di una valutazione di ordine economico-sociale.

Circa i rimedi esperibili la Corte di Cassazione, a Sezioni Unite (23 agosto 2012, n. 14609) ha precisato che nel caso di occupazioni illegittime della P.A. non possono trovare applicazione le disposizioni di cui agli artt. 2933, c. 2, cod. civ. (esecuzione forzata degli obblighi di non fare), sia perché non è prevista l'azione restitutoria, sia perché la norma si applica restrittivamente riferendosi alle cose insostituibili o di eccezionale importanza per l'economia nazionale, e quindi è inapplicabile se il pregiudizio riguarda interessi locali o individuali.

Inoltre, la tutela riservata ai diritti reali non consente l'applicazione del risarcimento in forma specifica (ex art. 2058 cod. civ.), salvo che sia la stessa parte danneggiata a chiedere la condanna per equivalente, con implicita rinuncia al diritto di proprietà.

È poi l'interessato che deve dimostrare in giudizio di essere proprietario del fondo indipendentemente dalle risultanze catastali (Cass. civ., I, 18.05.2012, n. 7904).

In punto di tutele azionabili dal privato, in base alla recente giurisprudenza, si è attenuata la differenza tra occupazione acquisitiva e occupazione usurpativa (Cass. civ. S.U., 19 gennaio 2015, n. 735).

8. *Approvazione del progetto e automatica dichiarazione di pubblica utilità*

Diversamente da quanto prima praticato, l'approvazione di un progetto di o.p. comporta automaticamente la dichiarazione di p.u. della stessa. L'espropriazione può avere ad oggetto beni immobili o diritti relativi agli immobili (art. 1, D.P.R. 327/2001). Si ammette in dottrina la possibilità di esproprio di aree demaniali o patrimoniali indisponibili solo quando detti beni siano conformati per altre destinazioni dalla pianificazione urbanistica e previa sdemanializzazione del bene stesso. La tutela avverso il provvedimento ablatorio è quindi spostata al momento conformativo dell'approvazione dello strumento urbanistico che attribuisce

al bene la nuova destinazione. Il presupposto per la dichiarazione di p.u. dell'opera può realizzarsi solo se e quando la delimitazione dell'area dell'intervento riguardi area già soggetta a vincolo preordinato all'esproprio e coincida con l'approvazione di uno strumento urbanistico (TAR Veneto, I, 9.12.2004, n. 4280). Ogni provvedimento ablatorio è subordinato ad un atto dell'autorità titolare del bene che provveda ad eliminarne la demanialità (art. 4, D.P.R. 327/2001).

L'autorità espropriante è quella competente alla realizzazione dell'opera e allo strumentale procedimento di esproprio: non vi è più, come in precedenza, un'altra autorità che emana il provvedimento di esproprio, come il Prefetto o il Presidente della Giunta regionale. Nel caso che vi sia un concessionario, questo ha la delega anche per l'espropriazione. È quindi tenuto ad applicare le disposizioni pubblicistiche sul procedimento ed è sottoposto alla giurisdizione del giudice amministrativo. Il beneficiario è il soggetto pubblico o privato a favore del quale è emesso il provvedimento di esproprio, e quindi è il soggetto che acquista il possesso del bene.

Cap. II Coordinamento tra normativa urbanistica e normativa sulle espropriazioni

1. *Pianificazione urbanistica, procedimento espropriativo e indennità di esproprio*

Esistono connessioni importanti tra la disciplina dell'attività in materia espropriativa e la disciplina urbanistica, in particolare per le scelte dei piani regolatori che possono determinare notevoli disparità di trattamento fra cittadini, che si aggravano nel caso di espropriazione. La Corte Costituzionale ha sottolineato tali aspetti con tre sentenze di grande rilievo, relative al rapporto intercorrente tra la pianificazione urbanistica, il procedimento espropriativo e l'entità della indennità di esproprio. L'esame di tali sentenze consente di trarre principi generali di significativo valore per l'adeguamento della legislazione sull'espropriazione a quella urbanistica. Considerando che la corrispondenza tra pianificazione urbanistica e dichiarazione di p.u. è piena.

In merito al rapporto tra la pianificazione urbanistica e il procedimento di esproprio, la Corte Costituzionale ha pronunciato le fondamentali sentenze 14 maggio 1966, n. 38, e 29 maggio 1968, n.

55, riguardanti i relativi giudizi pendenti presso il Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana affermando che:

a) nel sistema risultante dall'art. 7 della legge n. 1150/1942, *“viene a determinarsi, salvo per quanto riguarda quei vincoli che sono ordinati al mantenimento di destinazioni attuali della proprietà, un distacco tra l'operatività immediata dei vincoli previsti dal piano regolatore generale ed il conseguimento del risultato finale”*;

b) infatti, il raggiungimento del risultato finale (il trasferimento della proprietà, per le aree da destinare a opere e usi pubblici, ovvero la trasformazione ad opera dei proprietari di un loro bene) *“è dilazionato a data incerta e imprevedibile e imprevedibile nel suo verificarsi (quella in cui potranno essere eventualmente approvati e attuati i piani particolareggiati)”*;

c) la legge per i trasferimenti coattivi *“non fissa alcun termine decorrente dall'entrata in vigore del piano regolatore generale e non contempla alcun indennizzo per il vincolo di immodificabilità cui il proprietario è tenuto a sottostare per il tempo, illimitato, durante il quale rimarrà in attesa del trasferimento”*;

d) il terzo comma dell'art. 42 della Cost. si applica non solo alle espropriazioni immediatamente traslative, ma anche quando *“singoli diritti, che all'istituto si ricollegano, vengano compressi o soppressi senza indennizzo, mediante atti di imposizione che, indipendentemente dalla loro forma, conducano tanto ad una traslazione totale o parziale del diritto, quanto ad uno svuotamento di rilevante entità ed incisività del suo contenuto, pur rimanendo intatta l'appartenenza del diritto e la sottoposizione a tutti gli oneri, anche fiscali, riguardanti la proprietà fondiaria”*, in quanto *“anche tali atti vanno considerati di natura espropriativa”*;

e) non è invece costituzionalmente consentito che l'approvazione del PRG comporti (in assenza della previsione di un indennizzo) l'immediata estinzione di ogni possibilità di edificazione, nelle *“ipotesi di vincoli temporanei (ma 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”*.

La sentenza n. 55/1968 non ha invece dichiarato incostituzionale l'art. 11, comma 1, della legge n. 1150/1942, che dispone la durata indeterminata delle previsioni del piano urbanistico. Essa non ha imposto al legislatore di disporre la durata temporanea dei vincoli preordinati all'esproprio, ma ha dichiarato la parziale incostituzionalità dell'art. 7 e dell'art. 40 della stessa legge nella parte in cui consentivano la previsione di vincoli preordinati all'esproprio di durata illimitata, in assenza della corresponsione di un indennizzo in favore del proprietario, in considerazione dell'indubbio deprezzamento che il bene subiva a seguito della mera imposizione del vincolo di durata illimitata, preordinato all'esproprio.

Nell'adeguarsi alle statuizioni della Corte Costituzionale, il legislatore, con l'art. 2 della legge n. 1187 del 19 novembre 1968, non ha previsto l'obbligo di corrispondere l'indennizzo ed ha sancito la decadenza dei vincoli preordinati all'esproprio, a seguito del decorso di cinque anni dall'approvazione dello strumento urbanistico generale, quando i vincoli stessi *“incidono su beni determinati”* e importano il trasferimento coattivo del bene ovvero non consentono al suo proprietario neppure di utilizzarlo.

Con le leggi n. 765/1967 e n. 865/1971, modificate nel 1974 e 1977 venne riformata l'indennità di espropriazione prevedendosi la sostituzione del valore venale del bene espropriato, previsto dall'art. 39 della legge n. 2359 del 1865, con il criterio unico della indennità commisurata al valore agricolo medio, calcolato in base alle colture ed alla superficie dell'area, su base provinciale.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 5/1980 ha dichiarato incostituzionali le norme per le indennità commisurate al valore agricolo dei suoli, che ha ritenuto valide ed applicabili ai soli terreni a vocazione ed utilizzazione agricola e non a quelli che hanno ottenuto dal PRG destinazione edificatoria.

Al vuoto normativo prodotto dalla predetta sentenza è stato posto rimedio, con grave ritardo, con il D.L. n. 333/1992, convertito dalla legge n. 357/1992, che all'art. 5-bis ha stabilito che l'indennità di esproprio, fino all'emanazione di un'organica disciplina per tutte le espropriazioni preordinate alla realizzazione di opere od interventi da parte delle Amministrazioni pubbliche, è determinata dalla media fra il valore venale del bene ed il reddito dominicale rivalutato. L'importo risultante è ridotto del 40%. La riduzione non si applica ove sia avvenuta la cessione volontaria. Tuttavia la sentenza della Corte

costituzionale del 24 ottobre 2007 ha stabilito che la determinazione del valore delle aree edificabili è in contrasto con i principi costituzionali, e va determinata sulla base del valore di mercato.

La normativa dell'art. 5-bis si applica soltanto alle aree edificabili per le quali deve sussistere all'atto dell'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio la possibilità legale ed effettiva di edificazione nonché ai provvedimenti in corso, per i quali l'indennità non sia stata impugnata o sia divenuta non impugnabile o sia definita con sentenza passata in giudicato all'entrata in vigore della legge.

Per le aree classificate agricole e per quelle non classificate edificabili si applicano le norme della legge n. 865/1971, mentre viene delegato al Ministero dei lavori pubblici ad adottare un regolamento per l'individuazione dell'edificabilità di fatto di cui al comma 3 della legge n. 392/1992.

2. Reiterazione del vincolo preordinato all'esproprio

Un'importante sentenza della Corte costituzionale (n. 179/1999), è intervenuta in tema di determinazione dell'indennità nel caso di reiterazione del vincolo preordinato all'esproprio, scaduto il termine di cinque anni di validità dello stesso stabilito con l'art. 2 della legge n. 1187/1968.

La Corte di Cassazione - nell'esaminare il caso di un viadotto di una tangenziale che passa a pochi metri di distanza da un edificio, sottraendo luminosità e soleggiamento, generando inquinamento acustico e atmosferico e acuendo un senso d'incertezza psicologica - ha prescritto per il deprezzamento causato da questo tipo di opera pubblica, con sentenza n. 9341/2003, un congruo indennizzo. Nella stima dell'area espropriata si deve prescindere dal vincolo espropriativo, poiché il principio dell'indennizzo non è nel senso che è disposta in ogni caso la retrodatazione della qualificazione (edificatoria o agricola) dell'area espropriata all'epoca del vincolo (Cass., I, 4 luglio 2003, n. 10570). Per la determinazione dell'indennità di esproprio non basta la sola classificazione in zona F (impianti d'interesse generale) per escludere la legittima edificabilità dell'area, ma occorre verificare quale destinazione sia stata impressa all'area e quale il vincolo nascente da tale destinazione (Cass., I, n. 10400/2003).

Più recentemente la Cassazione (sez. I, 4 settembre 2012, n. 14774) ha affermato che *“il proprietario non resta senza difesa a fronte dell'inerzia dell'ente territoriale, ben potendo, ove vi abbia interesse, promuovere gli interventi sostitutivi della Regione,*

oppure reagire alla stessa attraverso la procedura di messa in mora e tipizzazione giurisdizionale del silenzio davanti al giudice amministrativo, con la conseguenza che solo in caso di persistente inerzia a seguito di questa procedura potrà configurarsi la lesione del bene della vita (...) nell'interesse della certezza circa le possibilità di adeguata e razionale utilizzazione della proprietà”.

Inoltre, neanche l'eventuale omissione o non fedeltà della dichiarazione ICI (ora IMU) impedisce al soggetto espropriato di ottenere l'erogazione dell'indennità. In particolare: l'evasore totale non perde il suo diritto all'indennizzo espropriativo, ma è unicamente destinato a subire le sanzioni per l'omessa dichiarazione, nonché l'imposizione per l'ICI che aveva tentato di evadere.

Non può, infatti, l'erogazione dell'indennità di espropriazione intervenire, se non dopo la verifica che essa non superi il tetto massimo ragguagliato al valore denunciato per l'ICI e, quindi, solo dopo la presentazione della relativa denuncia e la conseguente regolarizzazione della posizione tributaria, con concreto avvio del recupero dell'imposta e delle sanzioni; l'evasore parziale resta soggetto alle stesse conseguenze per il minor valore dichiarato, potendo il Comune - ove nei termini e sempre nel presupposto che l'ICI sia dovuta - procedere ad accertamento del maggiore valore del fondo agli effetti tributari e sulla base di questo commisurare consequenzialmente, in via definitiva, l'indennità espropriativa e non già liquidarla in misura irrisoria, ancorandola alla dichiarazione infedele (Cass. civ., I, 3.1.2008, n. 19).

3. Rapporto tra espropriazione e pianificazione

Il T.U. n. 327/2001 configura tre procedimenti che hanno rispettivamente ad oggetto l'imposizione, con atto di pianificazione generale o particolare (variante) del vincolo preordinato all'espropriazione, l'approvazione del progetto definitivo dell'opera e l'acquisizione coattiva dell'area.

Il vincolo sul bene è apposto solo dopo che sia divenuto efficace l'atto di approvazione del PRG o di una sua variante, in cui sia prevista la realizzazione dell'opera pubblica. Ove si debba realizzare un'opera non prevista dal PRG, il vincolo può essere apposto, su iniziativa della P.A. competente ad approvare il progetto, mediante una conferenza di servizi, un accordo di programma, un'intesa e simili, che comporti la variante al PRG (art. 19 del T.U., come novellato dal D.Lgs. 302/2002). In alternativa, l'approvazione del progetto da parte del

Consiglio comunale, può costituire adozione della variante allo strumento urbanistico. La durata del vincolo è stabilita in 5 anni ed entro tale termine l'espropriante dichiara la pubblica utilità dell'opera mediante emanazione di apposito provvedimento. Diversamente, il vincolo decade e si applica l'art. 9 del T.U. sull'edilizia/attività edilizia nei comuni sprovvisti di PRG. È considerata illegittima la dichiarazione di p.u. di un'opera localizzata in zona con destinazione urbanistica con essa contrastante in conseguenza della mancata adozione di variante al P.R. (TAR Emilia Romagna, I, 8.1.1997, n. 1010). In tal caso il Comune deve procedere alla variazione dello strumento urbanistico.

Tuttavia il vincolo, dopo la decadenza, può essere oggetto di motivata reiterazione con il rinnovo della citata procedura ma, in tal caso, il proprietario ha titolo a una indennità commisurata al danno effettivamente subito.

La giurisprudenza del Consiglio di Stato ha più volte precisato che restano fuori dall'area dell'indennizzabilità i vincoli incidenti con carattere di generalità e obiettività su intere categorie di beni. Tra questi vi sono i vincoli ambientali paesistici, i vincoli derivanti da limiti non ablatori posti normalmente nella pianificazione urbanistica, i vincoli comunque estesi derivanti da destinazioni realizzabili anche attraverso l'iniziativa privata in regime di economia di mercato, i vincoli che non superano sotto il profilo quantitativo la normale tollerabilità e i vincoli non eccedenti la durata - periodo di franchigia - ritenuta ragionevolmente sopportabile. L'adunanza plenaria del Consiglio di Stato (dec. 22.12.1999, n. 24), sulla base anche della sentenza della Corte costituzionale n. 179/1999, ha coerentemente stabilito che la p.a., nel reiterare vincoli urbanistici preordinati all'esproprio, dovrebbe prevedere il relativo indennizzo. Sono quindi illegittimi i provvedimenti urbanistici nella parte in cui non prevedono indennizzo (C.d.S., IV, n. 664/02).

TITOLO II

Il Testo unico 8 giugno 2001, n. 327

Cap. I

Le principali innovazioni

1. Il nuovo procedimento

Il Testo unico in materia di espropriazioni per pubblica utilità, approvato con D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 327, ha un'importanza rilevante per gli enti locali che realizzano opere e interventi per dotare il territorio e le popolazioni delle infrastrutture necessarie allo sviluppo sociale ed economico.

Il T.U. ha semplificato radicalmente il quadro normativo, prevedendo e disciplinando un modello unico di procedimento con una disciplina di carattere generale. L'art. 58 del T.U. ha abrogato 140 disposizioni ed ha esteso l'abrogazione a tutte le altre norme di legge e di regolamento previgenti riguardanti gli atti e i procedimenti volti alla dichiarazione di p.u. o di indifferibilità ed urgenza, all'esproprio e all'occupazione d'urgenza, nonché quelle riguardanti la determinazione dell'indennità provvisoria e definitiva di espropriazione, la determinazione urgente dell'indennità provvisoria, il risarcimento del danno per occupazioni senza titolo per scopi d'interesse pubblico.

Ha stabilito nuove disposizioni processuali e di opposizione alla stima ed ha regolato con apposita disciplina le occupazioni senza titolo anteriori al 30 settembre 1996 e le indennità provvisorie per i soggetti già espropriati all'entrata in vigore della legge n. 359/1992. Il procedimento espropriativo è articolato in fasi necessarie ed eventuali. Le prime sono costituite dalle seguenti operazioni:

- a) apposizione del vincolo preordinato all'esproprio con la puntuale applicazione nello strumento urbanistico dell'area sulla quale dovrà realizzarsi l'opera pubblica o di p.u.;
- b) dichiarazione di p.u. dell'opera;
- c) determinazione in via provvisoria dell'indennità di espropriazione;
- d) emanazione ed esecuzione del decreto di esproprio che determina il vero e proprio trasferimento del diritto (art. 8 T.U.).

Le fasi eventuali sono costituite da:

- a) cessione volontaria del bene;

- b) occupazione preordinata all'esproprio;
- c) retrocessione.

La p.u. può essere disposta per la realizzazione di opere pubbliche, o di p.u., o per consentire l'utilizzazione da parte della collettività, di beni senza necessità di una loro eventuale modificazione o trasformazione (art. 1, cc. 1 e 2). Tra i vari soggetti coinvolti va segnalato il promotore, che è il soggetto pubblico o privato che richiede l'espropriazione. Il beneficiario, in favore del quale è emesso il decreto di esproprio, è colui che acquista la titolarità del diritto di proprietà sul bene. L'oggetto dell'esproprio è normalmente il diritto di proprietà su un bene immobile o un diritto relativo a un bene immobile (usufrutto, servitù, conduzione, ecc.), ma può essere anche un'opera costruita dal superficiario su suolo di proprietà dell'Amministrazione (C.d.S., VI, n. 74/2004).

2. L'inquadramento normativo del Testo Unico

Il legislatore delegato ha inteso approntare un testo organico, allo scopo di semplificare l'attuale quadro normativo connotato da un'ampia pluralità di procedimenti espropriativi. Da un lato l'entrata in vigore del T.U. è stata più volte rinviata; dall'altra il Governo si è reso sensibile alle esigenze indotte dalla normativa recata dalla "legge obiettivo" (n. 443/2001) in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi di interesse nazionale, semplificando le procedure di immissione nel possesso delle aree espropriate da parte dell'amministrazione. Con il D.Lgs. 27 dicembre 2002, n. 302 (G.U. 22.1.2003, n. 17) il Governo ha posto numerosi e notevoli emendamenti alla materia del T.U., razionalizzando quelle parti divenute di difficile interpretazione a causa delle numerose interpretazioni prima intervenute, ma innovando a quello che era stato lo spirito originario della riforma.

Il T.U. in esame contiene sia norme di rango legislativo, sia regolamentare, che concorrono alla riforma del precedente assetto della materia. Con riferimento alle prime, l'art. 1, c. 3, del d.P.R. 327/2001 stabiliva, nella sua originaria formulazione, che "i principi desumibili dalle disposizioni legislative del presente T.U. costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale", riproponendo, in sostanza, il contenuto dell'art. 1, comma 2 della legge 109/94, pur tenuto conto di quanto deciso dalla Corte costituzionale sul punto.

Con la modifica del titolo V della Costituzione per effetto della legge cost. n. 3/2001, alle regioni è attribuita una competenza legislativa più vasta, sia di natura concorrente (art. 117, c. 2, Cost.), sia esclusiva (a carattere residuale ex art. 117, c. 4, Cost.). Nell'attuale assetto costituzionale non vi è più il limite rappresentato dalle norme fondamentali di riforma economico-sociale nei confronti della potestà legislativa esclusiva delle regioni. Tale è il senso della soppressione del terzo comma dell'art. 1 del T.U. operata dal D.Lgs. n. 302/2002. È quindi riconosciuta alle regioni l'attribuzione di spazi d'intervento normativo autonomi nella disciplina in argomento, con conseguente rottura del monopolio legislativo esercitato fin qui dallo Stato in materia, in ragione dell'esigenza di mantenere un unico procedimento espropriativo valido su tutto il territorio nazionale. Al riguardo, l'art. 5 del T.U. n. 327/2001 è stato sostituito dall'art. 1, comma 3, lett. d) del D.Lgs. 302/2002 in cui si è previsto, tra l'altro, 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 T.U."

In definitiva, con la riforma del Titolo V della Costituzione vi è stata una radicale inversione dei principi costituzionali in tema di potestà legislativa, stabilendosi il passaggio dalla potestà legislativa regionale concorrente a quella statale (ai sensi dell'art. 117, c. 3, Cost.). Se si ritiene che l'espropriazione rappresenti una materia a sé stante, ai sensi del novellato art. 117 della Cost., la relativa disciplina dovrebbe ritenersi attribuita, ai sensi del quarto comma, alle Regioni, non essendo prevista né tra le materie di esclusiva competenza statale, né tra quella di competenza concorrente tra Stato e Regioni. Persino il mancato esercizio della potestà legislativa da parte delle Regioni nelle materie residuali determina un rinvio alle norme vigenti che disciplinano la stessa materia. Pertanto, ogni interferenza da parte dello Stato a carattere suppletivo deve ritenersi indebita e in lesione dell'autonomia regionale costituzionalmente garantita.

Nel regime del nuovo art. 117 Cost., la potestà legislativa dello Stato resta limitata alle materie strumentali a quelle espressamente indicate al secondo comma, mentre le Regioni sono competenti a legiferare in tutte le materie soggette alla legislazione concorrente, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali (materia riservata allo Stato)

nonché in tutte le materie non espressamente contemplate dall'art. 117, con il solo limite del rispetto della Costituzione, dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali.

3. *Le linee-guida del Testo unico*

Il primo titolo, composto di sette articoli, definisce l'oggetto del provvedimento, i soggetti del procedimento di espropriazione, individua i beni non espropriabili o espropriabili in casi particolari, precisa l'ambito di applicazione nei confronti delle regioni a statuto ordinario, speciale e delle province autonome, stabilisce le regole generali sulla competenza e quelle particolari dei Comuni.

Il carattere essenziale delle sue disposizioni è valorizzato dalla loro chiarezza e completezza che ne consente l'applicazione secondo l'interpretazione che si desume, agevolmente, dal loro significato.

Valore particolare hanno le disposizioni degli artt. 4, 5 e 6 che affermano principi nuovi (si veda il secondo comma dell'art. 4), affrontano il tema dell'ambito applicativo delle norme del T.U. da parte delle regioni e delle province autonome, dispongono norme organizzative soprattutto per gli enti locali che hanno il fine di costituire strutture, singole od associate, responsabili delle procedure espropriative, che siano dotate delle necessarie competenze e specializzazioni e provvedano alla loro attuazione, con la partecipazione dei proprietari in ogni parte del procedimento, nel rigoroso rispetto della legge, evitando oneri non giustificati, ritardi nella realizzazione dei programmi di opere pubbliche, facendo cessare (o riducendo al minimo) il contenzioso che così negativamente ha inciso sui rapporti fra enti e cittadini proprietari dei beni soggetti ad esproprio.

Di fronte al crescente manifestarsi in passato della tendenza alle occupazioni di urgenza e al conseguente aumento del contenzioso e agli elevati costi del risarcimento, la giurisprudenza ha elaborato una teoria in grado di legittimare il comportamento dell'amministrazione. Dopo la sentenza delle SS.UU. della Corte di Cassazione n. 1464 del 1983 che ha sancito l'applicabilità dell'istituto dell'occupazione acquisitiva (o accessione invertita, ai sensi dell'art. 938 del Cod. civ.) ai casi di espropriazione senza titolo da parte dell'amministrazione, si è ammesso che 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. Si è potuto affermare che le P.A. sono legittimate ad acquisire la proprietà di beni appartenenti a privati sulla sola base di fatti illeciti dalle stesse posti in essere (Varrone). Successivamente, l'art. 5-bis del D.L. n. 333/1992 ha ridotto nei casi innanzi enunciati la misura del risarcimento da corrispondere al privato ad una somma non dissimile a quella corrispondente all'indennizzo per l'esproprio (indirettamente disincentivando in molti casi le amministrazioni ad instaurare procedimenti regolari di esproprio). Da ultimo, la Corte costituzionale, con sentenza del 24 ottobre 2007, ha stabilito che in caso di occupazione acquisitiva al privato spetta un ristoro integrale del danno subito corrispondente al valore di mercato del bene occupato.

Tale prospettiva non è stata condivisa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo la quale, nella sentenza del 30 maggio 2000 (*Belvedere alberghiera c/Italia*), ha ritenuto nell'occupazione acquisitiva da parte di una P.A. di un fondo appartenente a privato, sussistere la violazione dell'art. 1 del primo protocollo della Convenzione dei diritti dell'uomo, a cagione della intervenuta trasformazione irreversibile di un fondo privato in un bene pubblico. Ha osservato al riguardo che l'evoluzione giurisprudenziale nazionale aveva condotto a risultati arbitrari, tali da privare il privato di una tutela efficace del proprio diritto, in contrasto con il principio della legalità di cui al predetto art. 1. Sotto il profilo dell'indennizzo, la Corte ha stabilito che la migliore forma di riparazione, in applicazione dell'art. 41 della Convenzione è rappresentata dalla "*restitutio in integrum*" del bene, oltre al risarcimento dei danni.

Anche in ordine al risarcimento dei danni, la Corte europea è intervenuta in molte occasioni affermando il principio dell'integrale risarcimento del danno (sent. su ricorso n. 68852/01 del 21 dicembre 2006). Anzi, la Corte stessa è arrivata a sostenere che a essa si possa fare subito ricorso - senza rivolgersi previamente a giudici nazionali - quando si presuma che i giudici italiani non garantiscano l'applicazione delle norme europee (ricorso n. 162/04 del 16 novembre 2006). In generale, poi, riconosce a favore dell'espropriato una somma commisurata al valore di mercato dei terreni con rivalutazione monetaria ISTAT ed interessi legali (ricorso n. 30227 del 5 ottobre 2006) e addirittura ritiene talvolta ammissibile il ricorso pur se in Italia è intervenuta la prescrizione (ricorso n. 18791/03 del 6 luglio 2006).

Sussistendo determinate circostanze, l'A. può 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 (art. 22-bis del T.U.). In sostanza, è stato reintrodotta il regime dell'occupazione di urgenza sorto nella prassi e poi divenuto norma con la legge n. 1/1978, in virtù della quale la P.A. entra in possesso dell'area esproprianda prima dell'emanazione del decreto.

L'art. 42-bis del T.U. (introdotto dall'art. 34 del D.L. n. 98/2011, conv. dalla legge n. 111/2011) ha dettato una disciplina aggiornata dell'originaria acquisizione sanante. Esso prevede che l'autorità che utilizza un immobile per scopi di pubblico interesse, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio, o dichiarativo della pubblica utilità, può disporre con provvedimento che esso sia acquisito, non retroattivamente al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario sia corrisposto un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale. Il provvedimento di acquisizione deve illustrare le circostanze che hanno condotto all'indebita utilizzazione dell'area, la data dalla quale essa ha avuto inizio, nonché indicare l'ammontare dell'indennizzo di cui è disposto il pagamento entro il termine di 30 giorni. Deve inoltre recare la motivazione con riferimento alle *“attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico che ne giustificano l'adozione, valutate comparativamente con i contrapposti interessi privati ed evidenziando l'assenza di ragionevoli alternative alla sua adozione”*. L'atto è notificato al privato e comporta il passaggio del diritto di proprietà sotto la condizione sospensiva del pagamento delle somme dovute o del loro deposito.

Il TAR Lazio (Roma, sez. II-bis) con sentenza 2 novembre 2016 n. 10767, conferma il principio che, nel caso non sia stato concluso un provvedimento espropriativo, il trasferimento della proprietà dell'area occupata richiede un atto consensuale, ovvero un provvedimento di acquisizione sanante. In particolare il TAR si richiama alla sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 20 luglio 2016 n. 3255, con la quale si è confermato che la realizzazione di un'opera pubblica su un fondo illegittimamente occupato, ovvero legittimamente occupato ma non espropriato nei termini di legge, non è di per sé in grado di determinare il trasferimento della proprietà del bene a favore della Amministrazione. Si tratta, invero, di un mero fatto che non può assurgere a titolo d'acquisto del fondo. L'Amministrazione può legittimamente apprendere il bene facendo uso unica-

mente dei due strumenti tipici, ossia il contratto, tramite l'acquisizione del consenso della controparte, o il provvedimento, e quindi anche in assenza di consenso, ma tramite la riedizione del procedimento espropriativo con le sue garanzie; a questi due strumenti va aggiunto il possibile ricorso al procedimento espropriativo semplificato, già previsto dall'articolo 43 del D.P.R. 8 giugno 2001 numero 327 e, successivamente alla sentenza della Corte costituzionale numero 293 del 2010, che ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, nuovamente disciplinato dall'articolo 42-bis dello stesso testo. In tal modo, l'illicita occupazione permane fino al momento della realizzazione di una delle due fattispecie legalmente idonee all'acquisto della proprietà, indipendentemente dal fatto che questo evento avvenga consensualmente o d'autorità... .

La Corte costituzionale, già con sentenza del 6 luglio 1966, n. 90, aveva stabilito che il trasferimento coattivo del diritto deve risultare *“indispensabile per far fronte ai bisogni che, pure se destinati a concretizzarsi in futuro, o a essere soddisfatti soltanto con il decorso del tempo, presentano tuttavia fin dal momento attuale quel sufficiente punto di concretezza che valga a far considerare necessario e tempestivo il sacrificio della proprietà privata nell'ora presente”*. Ma presuppone anche un'apprezzabile *“proporzionalità”* tra l'interesse di pubblica utilità perseguito e lo strumento prescelto, costituito dal trasferimento coattivo.

Nella sentenza n. 90 del 23.3.2016, la Corte Costituzionale ha ribadito che *«l'indennizzo assicurato all'espropriato dall'art. 42, terzo comma, Cost., se non deve costituire una integrale riparazione per la perdita subita - in quanto occorre coordinare il diritto del privato con l'interesse generale che l'espropriazione mira a realizzare - non può essere, tuttavia, fissato in una misura irrisoria o meramente simbolica, ma deve rappresentare un serio ristoro»* (*ex multis*, sentenza n. 181 del 2011, ribadita dalla sentenza n. 187 del 2014), sulla base del *«valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica di esso, secondo legge»* (sentenza n. 5 del 1980).

Esclusa, quindi, la necessaria coincidenza tra valore di mercato e indennità espropriativa, resta fermo che *«il punto di riferimento per determinare l'indennità di espropriazione deve essere il valore di mercato (o venale) del bene ablati»* (sentenza n. 348 del 2007; sent. n. 216 del 1990 e n. 231 del 1984), in modo da assicurare un ristoro economico che abbia un *«ragionevole legame»* con tale valore (sentenza n. 338 del 2011).

Analoghi principi sono stati fissati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, nell'interpretazione dell'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, che garantisce a ogni persona fisica e giuridica la protezione della proprietà. Secondo la Corte europea, la citata previsione convenzionale, pur non garantendo il diritto a un pieno indennizzo in tutte le circostanze - «*poiché legittimi obiettivi di "pubblica utilità" possono esigere un rimborso inferiore al pieno valore venale*» (da ultimo, sentenza 14 aprile 2015, Chinnici contro Italia) -, impone che le modalità di indennizzo previste dalla legislazione interna consentano la corresponsione «*di una somma ragionevolmente correlata al valore del bene*», senza la quale «*una privazione di proprietà costituisce normalmente una sproporzionata interferenza*» (Grande Camera, sentenza 29 marzo 2006, Scordino contro Italia, poi ribadita, ad esempio, dalle sentenze Chinnici contro Italia, citata, 6 novembre 2014, Azzopardi contro Malta e 23 settembre 2014, Valle Pierimpié società agricola s.p.a. contro Italia).

Cap. II

Il Testo unico commentato

Per una più puntuale intelligenza del T.U., si ritiene utile riportare con carattere normale e commentare (con carattere corsivo) le singole norme del T.U.

Tit. I - OGGETTO ED AMBITO DI APPLICAZIONE DEL TESTO UNICO

Art. 1 (L) - Oggetto

1. Il presente T.U. disciplina l'espropriazione, anche a favore di privati, dei beni immobili o di diritti relativi ad immobili per l'esecuzione di opere pubbliche o di pubblica utilità. (L)

2. Si considera opera pubblica o di pubblica utilità anche la realizzazione degli interventi necessari per l'utilizzazione da parte della collettività di beni o di terreni, o di un loro insieme, di cui non è prevista la materiale modificazione o trasformazione. (L)

3. Abrogato dal D.Lgs. n. 302/2002.

4. Le norme del presente Testo unico non possono essere derogate, modificate o abrogate se non per dichiarazione espressa, con specifico riferimento a singole disposizioni. (L)

La nuova normativa riproduce sostanzialmente il paradigma già utilizzato dalla celebre legge del 1865, in cui sono presenti tre fasi del procedimento ablatorio consistenti sommariamente: a) nell'imposizione del vincolo preordinato all'esproprio; b) nella dichiarazione di pubblica utilità e c) nell'emanazione del decreto di esproprio (Titolo I del D.P.R. 327/2001).

L'art. 1 definisce l'ambito oggettivo di applicazione del Testo unico. Sono state previste le espropriazioni di beni immobili avendo la legge delega fatto riferimento alle espropriazioni immobiliari. Il comma 1 comprende nella disciplina del T.U. sia l'espropriazione di beni, sia quella di diritti. L'espressione "diritti" comprende nell'oggetto dell'esproprio oltre che il diritto di proprietà anche i diritti reali minori (diritto di servitù, ecc.) ovvero i diritti reali di godimento (C.d.S., Ad. Plen. 18 luglio 1983, n. 21).

Il comma 2 chiarisce che sono disciplinate dal T.U. anche le e. per interventi diversi dalle opere pubbliche o di pubblica utilità, che hanno per fine l'utilizzazione da parte della collettività di beni o terreni di cui non è prevista la materiale modificazione o trasformazione (beni di rilievo culturale, aree destinate a verde pubblico). Il comma 4 comprende la "norma di salvaguardia" che ha il fine di preservare il T.U. da modifiche od abrogazioni tacite, come previsto dall'art. 1, c. 3, del T.U. n. 267/2000. Da rilevare che nelle zone destinate da PRG a verde agricolo si possono legittimamente realizzare impianti produttivi (C.d.S., Sez. V, sent. del 18 settembre 2007).

Art. 2 (L) - Principio di legalità dell'azione amministrativa

1. L'espropriazione dei beni immobili o di diritti relativi ad immobili di cui all'art. 1 può essere disposta nei soli casi previsti dalle leggi e dai regolamenti. (L)

2. I procedimenti di cui al presente T.U. si ispirano ai principi di economicità, di efficacia, di efficienza, di pubblicità e di semplificazione dell'azione amministrativa. (L)

L'art. 2 conferma la rilevanza per i procedimenti espropriativi del principio di legalità e dell'osservanza dei principi generali dell'azione amministrativa, comprendendo, con quelli di economicità, efficacia ed efficienza, i principi di pubblicità e di semplificazione ai quali deve ispirarsi ed attenersi l'attività dei soggetti che promuovono ed attuano le espropriazioni richiamandosi a quanto prevede l'art. 1 della legge n. 241/1990.

Secondo il principio di legalità, l'espropriazione di beni immobili o di diritti relativi ad immobili può essere disposta solo nei casi previsti dal T.U. e dalla legislazione speciale.

Art. 3 (L) - Definizioni

1. Ai fini del presente Testo unico:

a) per "espropriato", si intende il soggetto, pubblico o privato, titolare del diritto espropriato;

b) per "autorità espropriante", si intende l'autorità amministrativa titolare del potere di espropriare e che cura il relativo procedimento, ovvero il soggetto privato, al quale sia stato attribuito tale potere, in base ad una norma;

c) per "beneficiario dell'espropriazione", si intende il

soggetto, pubblico o privato, in cui favore è emesso il decreto di esproprio;

d) per “promotore dell’espropriazione” s’intende il soggetto, pubblico o privato, che chiede l’espropriazione. (L)

2. Tutti gli atti della procedura espropriativa, ivi incluse le comunicazioni ed il decreto di esproprio, sono disposti nei confronti del soggetto che risulti proprietario secondo i registri catastali, salvo che l’autorità espropriante non abbia avuto notizia della pendenza della procedura espropriativa dopo la comunicazione dell’indennità provvisoria al soggetto che risulti proprietario secondo i registri catastali, il proprietario effettivo può, nei trenta giorni successivi, concordare l’indennità ai sensi dell’art. 45, comma 2 (L).

3. Colui che risulta proprietario secondo i registri catastali e riceve la notificazione o comunicazione di atti del procedimento espropriativo, ove non sia più proprietario, è tenuto a comunicarlo all’amministrazione procedente entro trenta giorni dalla prima notificazione, indicando altresì, ove ne sia a conoscenza, il nuovo proprietario, o comunque fornendo copia degli atti in suo possesso utili a ricostruire le vicende dell’immobile (L).

La definizione dei soggetti ricorrenti, a seconda dei casi, nei procedimenti di espropriazione, consente l’interpretazione univoca delle posizioni agli stessi relative, previste dal T.U., alla quale attenersi nell’applicazione della normativa. Per “espropriato” s’intende il soggetto, privato o pubblico, titolare del diritto espropriato. L’art. 16, comma 2, del T.U. stabilisce che in ogni caso lo schema dell’atto di approvazione del progetto deve descrivere i beni da espropriare e indicare i nomi dei proprietari iscritti nei registri catastali. In merito al piano parcellare di esproprio l’art. 33 del regolamento sui LL.PP. n. 554/1999 - ora art. 31, D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 - stabilisce che lo stesso deve essere corredato dell’elenco delle ditte che in catasto risultano proprietarie dell’immobile da espropriare, da asservire od occupare temporaneamente. I termini finali dei lavori e delle espropriazioni devono essere necessariamente indicati e contenuti nel primo atto in cui si concreta il potere di espropriazione; cioè, nel caso di dichiarazione implicita nell’approvazione del progetto, nella relativa delibera (C.d.S., IV, n. 3040/2003).

Inoltre, l’indicazione dei termini d’inizio e di compimento dei lavori e dell’espropriazione svolge una funzione garantistica, nel senso che costituisce la prova dell’attualità dell’interesse pubblico che si vuole soddisfare e della serietà ed effettività del relativo rapporto. Pertanto, i termini stessi vanno indicati anche quando la p.u. dell’opera derivi direttamente dalla legge (C.d.S., giurisprudenza non costante).

Nel primo comma aggiunto si dispone l’effettuazione delle comunicazioni del procedimento al proprietario effettivo se noto o accertato all’autorità espropriante, in luogo del proprietario risultante dai registri catastali. L’obbligo imposto con il terzo comma al proprietario catastale consente l’individuazione,

fin dall’inizio, del proprietario effettivo, semplifica il procedimento e assicura la partecipazione del diretto interessato.

Secondo il Cons. Stato, Sez. IV, 4 febbraio 2014, n. 8, ai sensi dell’art. 3, comma 2, del d.P.R. n. 327/2001, tutti gli atti della procedura espropriativa, ivi incluse le comunicazioni ed il decreto di esproprio, sono disposti nei confronti del soggetto che risulti proprietario secondo i registri catastali, salvo che l’autorità espropriante non abbia tempestiva notizia dell’eventuale diverso proprietario effettivo.

La conoscenza dell’eventuale diverso proprietario effettivo deve essere certa e non solo astrattamente desumibile dalla generica presenza di un atto, prodotto o acquisito in tempi e procedimenti diversi da quello espropriativo.

L’onere della prova della conoscenza dell’eventuale diverso proprietario effettivo grava su chi eccepisce l’illegittimità delle comunicazioni effettuate al proprietario “catastale”.

Il certificato di destinazione urbanistica redatto dal pubblico ufficiale è atto meramente dichiarativo e non costitutivo degli effetti giuridici che da esso risultano, effetti che discendono, invece, da precedenti provvedimenti, i quali hanno determinato la situazione giuridica acclarata con il certificato. Se ne desume che tale atto non ha natura provvedimento ed è sprovvisto di concreta lesività e, dunque, non è suscettibile di impugnazione. Pertanto, la domanda di risarcimento del danno derivante dal rilascio di un certificato urbanistico errato non rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo bensì in quella del giudice ordinario, integrandosi una fattispecie di illecito extracontrattuale conseguente alla diffusione di informazioni inesatte, in carenza di spendita di potere amministrativo.

Art. 4 (L) - Beni non espropriabili o espropriabili in casi particolari

1. I beni appartenenti al demanio pubblico non possono essere espropriati fino a quando non ne viene pronunciata la sdemanializzazione. (L)

1-bis. I beni gravati da uso civico non possono essere espropriati o asserviti coattivamente se non viene pronunciato il mutamento di destinazione d’uso, fatte salve le ipotesi in cui l’opera pubblica o di pubblica utilità sia compatibile con l’esercizio dell’uso civico.

2. I beni appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato e degli altri enti pubblici possono essere espropriati per perseguire un interesse pubblico di rilievo superiore a quello soddisfatto con la precedente destinazione. (L)

3. I beni descritti dagli artt. 13, 14, 15 e 16 della legge 27 maggio 1929, n. 810, non possono essere espropriati se non vi è il previo accordo con la Santa Sede (*così modificato dal D.Lgs. n. 302/2002*). (L)

4. Gli edifici aperti al culto non possono essere espropriati se non per gravi ragioni previo accordo (*così modif. dal D.Lgs. n. 302/2002*):

a) con la competente autorità ecclesiastica, se aperti al culto cattolico;

b) con l'Unione delle Chiese cristiane, se aperti al culto pubblico avventista;

c) con il presidente delle Assemblee di Dio in Italia, se aperti al culto pubblico delle chiese ad esse associate;

d) con l'Unione delle Comunità ebraiche italiane, se destinati all'esercizio pubblico del culto ebraico;

e) con l'Unione cristiana evangelica battista d'Italia, se aperti al culto pubblico delle chiese che ne facciano parte;

f) con il Decano della Chiesa evangelica luterana in Italia con l'organo responsabile della comunità interessata, se aperti al culto della medesima Chiesa;

g) col rappresentante di ogni altra confessione religiosa, nei casi previsti dalla legge. (L)

5. Si applicano le regole sull'espropriazione dettate dal diritto internazionale generalmente riconosciuto e da trattati internazionali cui l'Italia aderisce. (L)

L'art. 4 tiene conto della complessa normativa vigente in materia di beni non espropriabili od espropriabili in casi particolari e dei principali orientamenti della giurisprudenza. Il primo comma considera non espropriabili i beni demaniali, regolati dagli artt. 822, 823 e 824 del C.C., fino all'eventuale pronuncia di sdemanializzazione: si ricordano, per le province ed i comuni, le disposizioni dell'art. 824 che comprendono nei beni soggetti al regime del demanio pubblico i cimiteri ed i mercati. Sono espropriabili anche i beni pubblici demaniali quando la demanialità è cessata in via tacita essendo cessato, ad es., l'uso pubblico o la sua utilizzazione pubblica (C.d.S., V, n. 3118/2015). Sono infine espropriabili i beni del patrimonio indisponibile ove si intenda perseguire un interesse pubblico superiore a quello soddisfatti dall'attuale destinazione. Anche i terreni adibiti a bosco o a pascolo ed altri usi civici sono espropriabili senza necessità dell'atto di assegnazione a categoria ex lege n. 1766/1927 o ai sensi di leggi regionali.

Il secondo comma stabilisce che i beni patrimoniali indisponibili sono espropriabili solo per perseguire un interesse pubblico di rilievo superiore a quello realizzato con la precedente destinazione. La disposizione è stata formulata tenendo conto dell'orientamento giurisprudenziale secondo il quale i beni appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato e degli altri enti pubblici possono essere espropriati per il perseguimento di un interesse pubblico superiore rispetto a quello soddisfatto dall'attuale destinazione (C.d.S., IV, 29 aprile 1977, n. 439). È stato affermato che l'Amministrazione pubblica può procedere alla espropriazione di un bene di sua proprietà quando sullo stesso esiste un diritto personale di godimento da parte di un terzo (C.d.S., IV, 31 luglio 2000, n. 4238).

Secondo il Consiglio di Stato (sez. IV, 28 aprile 2008, n. 1902) la sopravvenienza del provvedimento di acquisizione al patrimonio indisponibile del Comune, in pendenza del giudizio di appello alla sentenza impugnata, si inserisce nel procedimento ablativo con autonoma valenza lesiva della posizione degli istanti. Ciò determina la caducazione

dell'interesse processuale degli appellanti, relativamente ai quali una ipotetica definizione positiva alla controversia azionata sarebbe assolutamente priva di concreta utilità, restando in ogni caso intangibili gli effetti della sopravvenuta determinazione del Comune, ove non autonomamente impugnata con separato ricorso.

I principi generali a tutela delle parti interessate sono i seguenti: la riserva relativa di legge (art. 42 Cost.); le finalità dell'esproprio (art. 1 T.U.); i principi generali del procedimento (art. 2 T.U.); la competenza (artt. 3 e 6 T.U.); le fasi del procedimento (art. 8); l'accordo sulla cessione volontarie e sulle indennità nel rispetto del principio del serio ristoro all'espropriato; il divieto di abuso diritto e i principi di contestazione e di difesa negli eventuali procedimenti contenziosi.

Art. 5 (L) - *Ambito di applicazione nei confronti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano*

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 esclusiva 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 Cost. 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 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 D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, e dell'art. 2 del D.Lgs. 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)

La definizione dell'ambito di applicazione del T.U. nei confronti delle regioni, a statuto ordinario e speciale, e delle province autonome di Trento e Bolzano costituisce l'oggetto dell'art. 5 nella cui redazione è stato tenuto conto di quanto hanno disposto l'art. 20, c. 2, della legge

n. 59/1997, modificato dalla legge n. 340 del 2000 e l'art. 7, c. 7, della stessa legge n. 340, secondo i quali le leggi annuali di semplificazione operano direttamente e trovano applicazione nei riguardi delle regioni fino al momento che le stesse non abbiano legiferato in materia adeguando i rispettivi ordinamenti ai principi ed alle norme fondamentali contenute nelle leggi predette.

Occorre tener conto di quanto ha stabilito la legge n. 3/2001, modificando il titolo V della Costituzione e delle competenze in materia di competenze legislative e di esercizio di funzioni stabilite dai nuovi artt. 114, 117 e 118, nonché di quanto sarà disposto dalle leggi di adeguamento alla riforma costituzionale dell'ordinamento della Repubblica.

Il comma 1 nel definire l'ambito applicativo nei riguardi delle regioni a statuto ordinario, ha tenuto conto che l'espropriazione è materia "strumentale" alle norme relative alle opere pubbliche ed all'urbanistica. Le regioni a statuto ordinario, per le materie nelle quali hanno competenza legislativa concorrente ex art. 117 Cost., hanno anche la medesima competenza in relazione alle espropriazioni. La potestà legislativa concorrente è esercitata nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e dei principi fondamentali della legislazione statale: in questa materia le regioni possono legiferare nel rispetto dei principi fondamentali e generali desumibili dal T.U.

È riconosciuto in sostanza un principio di strumentalità, della legislazione in materia di espropriazione rispetto alle materie attribuite alla competenza legislativa regionale, peraltro già riconosciuto dalla giurisprudenza (Cons. di Stato, IV, 5.6.1995, n. 415).

La strumentalità dell'espropriazione produce la conseguenza che nel regime del nuovo art. 117 Cost. la potestà legislativa dello Stato resta circoscritta alle espropriazioni strumentali alle materie espressamente indicate al secondo comma; le Regioni a statuto ordinario sono competenti a legiferare 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 Cost., salvi i limiti derivanti dal rispetto della Costituzione, dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali.

Secondo la prevalente dottrina e giurisprudenza la competenza regionale si basa sul criterio dell'interesse regionale dell'opera o comunque dell'intervento cui l'espropriazione è strumentale (De Nictolis). Sul punto si veda anche l'art. 6, comma 1.

Art. 6 (L-R) - Regole generali sulla competenza

1. L'autorità competente alla realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità è anche competente all'emanazione degli atti del procedimento espropriativo che si renda necessario. (L)

2. 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. (L)

3. Le Regioni a statuto speciale o a statuto ordinario e le Province autonome di Trento e di Bolzano emanano tutti gli atti dei procedimenti espropriativi strumentali alla cura degli interessi da esse gestiti, anche nel caso di delega di funzioni statali. (L)

4. Gli enti locali possono istituire un ufficio comune per le espropriazioni e possono costituirsi in consorzio o in un'altra forma associativa prevista dalla legge. (L)

5. All'ufficio per le espropriazioni è preposto un dirigente o, in sua mancanza, il dipendente con la qualifica più elevata. (R)

6. Per ciascun procedimento è designato un responsabile che dirige, coordina e cura tutte le operazioni e gli atti del procedimento, anche avvalendosi dell'ausilio di tecnici. (R)

7. Il dirigente dell'ufficio per le espropriazioni emana ogni provvedimento conclusivo del procedimento, o di singole fasi di esso, anche se non predisposto dal responsabile del procedimento. (L)

8. Se l'opera pubblica o di pubblica utilità va realizzata da un concessionario, o contraente generale, l'amministrazione titolare del potere espropriativo può delegare, in tutto o in parte, i propri poteri espropriativi, determinando chiaramente l'ambito della delega nella concessione o nell'atto di affidamento, i cui estremi vanno specificati in ogni atto del procedimento espropriativo. A questo scopo i soggetti privati cui sono attribuiti per legge o per delega poteri espropriativi, possono avvalersi di società controllata. I soggetti privati possono altresì avvalersi di società di servizi ai fini delle attività preparatorie. (L)

9. Per le espropriazioni finalizzate alla realizzazione di opere private, l'autorità espropriante è l'Ente che emana il provvedimento dal quale deriva la dichiarazione di pubblica utilità. (L)

L'espropriazione è un'attività "strumentale alle opere ed agli interventi ai quali è preordinata l'acquisizione dei beni".

Il comma 1 dell'art. 6 stabilisce che il procedimento espropriativo è di competenza dell'ente che realizza l'opera o l'intervento.

Il comma 2, tenuto conto delle norme relative alla dirigenza ed al responsabile del procedimento, dispone che presso ciascun ente (che sia competente per le procedure espropriative) deve essere istituito un ufficio preposto alle espropriazioni. Le competenze possono essere attribuite anche ad un ufficio esistente, che deve essere specificatamente individuato e responsabilizzato. In tal modo viene instaurato un sistema "simmetrico" finalizzato a razionalizzare le attività e i tempi del procedimento espropriativo. Per gli enti locali si applicano le disposizioni del T.U. n. 267/2000 relative al regolamento dell'ordinamento degli uffici e servizi, di cui al terzo comma dell'art. 48.

All'Ufficio è preposto un dirigente o, in mancanza di dirigenti, il funzionario più elevato di grado. Per ciascun procedimento espropriativo è nominato un responsabile di tutte le operazioni e atti del procedimento, se necessario avvalendosi dell'ausilio di tecnici.

La competenza ad adottare il decreto di espropriazione, provvedimento conclusivo del procedimento è attribuita al dirigente dell'ufficio per le espropriazioni od al responsabile dello stesso, che adottano i provvedimenti dell'ente con rilevanza esterna, così come previsto per gli enti locali dagli artt. 107 e 109 del T.U. n. 267/2000. La competenza ad emanare gli atti del procedimento espropriativo è dell'Amministrazione. Essa può delegare, in tutto od in parte, i poteri relativi al concessionario o al contraente generale determinando nella concessione, chiaramente, l'ambito della delega. In ogni atto del procedimento effettuato dal concessionario devono essere indicati gli estremi dell'atto di concessione e della delega.

Va rilevato che il nuovo art. 117 Cost. 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 terzo comma. In assenza di riferimenti normativi espressi è difficile sostenere che lo Stato sia tuttora titolare di una potestà legislativa esclusiva, ovvero concorrente con le Regioni in materia di lavori pubblici ed espropriazioni di interesse rispettivamente nazionale o regionale. La modifica dell'art. 117 Cost. fa ritenere in linea di principio che le Regioni siano competenti a legiferare sulle espropriazioni da realizzarsi nell'ambito del proprio territorio, senza che rilevi l'interesse regionale o nazionale dell'opera.

Per la realizzazione di opere private l'autorità espropriante è l'ente che emana il provvedimento dal quale deriva la dichiarazione di p.u.

Art. 7 (L) - Competenze particolari dei Comuni

1. Il Comune può espropriare:

- a) le aree inedificate e quelle su cui vi siano costruzioni in contrasto con la destinazione di zona o abbiano carattere provvisorio, a seguito dell'approvazione del piano regolatore generale, per consentirne l'ordinata attuazione nelle zone di espansione;
- b) l'immobile al quale va incorporata un'area inserita in un piano particolareggiato e non utilizzata, quando il suo proprietario non intenda acquistarla o non comunichi le proprie determinazioni, entro il termine di sessanta giorni, decorrente dalla ricezione di un avviso del dirigente dell'ufficio per le espropriazioni;
- c) gli immobili necessari per delimitare le aree fabbricabili e per attuare il piano regolatore, nel caso di mancato accordo tra i proprietari del comprensorio;
- d) le aree inedificate e le costruzioni da trasformare secondo speciali prescrizioni, quando decorre inu-

tilmente il termine, non inferiore a novanta giorni, fissato nell'atto determinativo della formazione del consorzio, notificato ai proprietari interessati. (L)

Oltre alle normali competenze dei comuni, indicate in linea generale dall'art. 6, sono specificate ulteriori particolari competenze di detti enti, previste dagli artt. 18, 21, 22 e 23 della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150. Da tali articoli sono state tratte le norme riguardanti la materia espropriativa, restando le disposizioni relative alla pianificazione urbanistica in vigore fino all'applicazione del T.U. alla stessa relativo, previsto dalla legge n. 50/1999 con decorrenza 1° luglio 2003.

Il Comune può disporre, nei casi e con le procedure previste dalla legge, per la realizzazione di opere pubbliche, di immobili compresi entro i confini del proprio territorio al di fuori del quale la procedura espropriativa è illegittima (C.d.S., IV, 30 aprile 1991, n. 331).

TIT. II - LE DISPOSIZIONI GENERALI

Capo I - Identificazione delle fasi che precedono il decreto d'esproprio

Art. 8 (L) - Le fasi del procedimento espropriativo

1. Il decreto di esproprio può essere emanato qualora:

- 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. (L)

Sono affermati esplicitamente i principi basilari, già presenti nell'ordinamento, delle fasi del procedimento espropriativo, esposti in modo "didascalico", per guidare nel modo più efficace l'attività dei soggetti allo stesso preposti. È chiaro che il vincolo preordinato all'esproprio costituisce il presupposto fondamentale per l'ablazione della proprietà immobiliare. È confermata la inderogabile necessità della dichiarazione di p.u.

Deve essere determinata, anche se in via provvisoria, l'indennità di esproprio. Sono queste le condizioni indispensabili per l'emanazione del decreto di esproprio. Il nuovo modello normativo presenta una aporia, in quanto mentre una valida dichiarazione di p.u. continua a costituire il presupposto del decreto di esproprio, dal momento che questo atto può essere emanato solo se "vi sia stata la dichiarazione di pubblica utilità", essa non è più configurabile come fase autonoma in senso proprio del procedimento espropriativo. Si tratta di evidente contraddizione in presenza della generalizzazione di un modello incardinato sulla "dichiarazione implicita", ove sono considerati solo atti che comportano la dichiarazione di p.u. quale ulteriore effetto dichiarativo rispetto a quello tipico di ciascuno di essi. È noto che la "dichiarazione implicita" si ha quando sia stato adottato:

a) l'atto di approvazione del progetto definitivo dell'opera pubblica;

b) o di un piano c.d. attuativo di terzo livello (piano particoloreggiato, di lottizzazione, di recupero, di ricostruzione) ovvero del piano di aree destinate a insediamenti produttivi o del piano di zona;

c) o di uno strumento urbanistico anche di settore (ad es., in materia ambientale) o attuativo;

d) l'atto di definizione di una conferenza di servizi o di perfezionamento di un accordo di programma o sia rilasciata una concessione, un'autorizzazione o un atto con effetti equivalenti, quando la normativa vigente attribuisca ai suddetti atti l'effetto di dichiarazione di p.u.;

e) la variante a progetti di opera pubblica o di p.u. che siano già stati approvati in sede di conferenza di servizi, di accordo di programma o di altro atto previsto dall'art. 10;

f) una successiva (o successive) variante in corso d'opera (art. 12 T.U., cc. 1 e 2).

Secondo la Cass., sez. un., 19 dicembre 2011, n. 27285, il provvedimento amministrativo contenente la dichiarazione di pubblica utilità priva dell'indicazione dei termini per il compimento delle espropriazioni e dell'opera, è radicalmente nullo ed inefficace. Ne consegue che in tal caso si verifica una situazione di carenza di potere espropriativo, per cui si è in presenza di un mero comportamento materiale, in nessun modo ricollegabile ad un esercizio abusivo dei poteri della pubblica amministrazione, sicché spetta al giudice ordinario la giurisdizione sulla domanda, restitutoria o risarcitoria, proposta dal privato.

Occorre, però considerare che l'art. 13 di tale t.u. dispone 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 emanato.

Se manca l'espressa determinazione del termine, il decreto di esproprio può essere emanato entro il termine di cinque anni, decorrente dalla data in cui diventa efficace l'atto che dichiara la pubblica utilità dell'opera. Nella nuova disciplina non occorre indicare i termini per inizio e ultimazione dei lavori, né il termine di inizio delle espropriazioni, ma solo il termine per emanare il decreto di esproprio; si tratta peraltro di contenuto non essenziale, perché in difetto si applica il termine legale. Ne consegue che nella nuova disciplina la dichiarazione di pubblica utilità non è né illegittima, né radicalmente nulla, se non reca l'indicazione dei termini suddetti.

Capo II - La fase della sottoposizione del bene al vincolo preordinato di esproprio

Art. 9 (L) - *Vincoli derivanti da piani urbanistici*

1. Un bene è sottoposto al vincolo preordinato all'esproprio quando diventa efficace l'atto di approvazione del piano urbanistico generale, ovvero una sua variante, che prevede la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità. (L)

2. Il vincolo preordinato all'esproprio ha la durata di cinque anni. Entro tale termine, può essere emanato il provvedimento che comporta la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera. (L)

3. Se non è tempestivamente dichiarata la pubblica utilità dell'opera, il vincolo preordinato all'esproprio decade e trova applicazione la disciplina dettata dall'art. 9 del Testo unico in materia edilizia approvato con D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (*così modif. dal D.Lgs. n. 302/2002*). (L)

4. Il vincolo preordinato all'esproprio, dopo la sua decadenza, può essere motivatamente reiterato, con la rinnovazione dei procedimenti previsti al comma 1 e tenendo conto delle esigenze di soddisfacimento degli standard. (L)

5. Nel corso dei cinque anni di durata del vincolo preordinato all'esproprio, il consiglio comunale può motivatamente disporre che siano realizzate sul bene vincolato opere pubbliche o di pubblica utilità diverse da quelle originariamente previste nel piano urbanistico generale. In tal caso, se la Regione o l'ente da questa delegato all'approvazione del piano urbanistico generale non manifesta il proprio dissenso entro il termine di novanta giorni, decorrente dalla ricezione della delibera del Consiglio comunale e della relativa completa documentazione, si intende approvata la determinazione del Consiglio comunale, che in una successiva seduta ne dispone l'efficacia (*così modif. dal D.Lgs. n. 302/2002*). (L)

6. Salvo quanto previsto dal comma 5, nulla è innovato in ordine alla normativa statale o regionale sulla adozione e sulla approvazione degli strumenti urbanistici (*così modif. dal D.Lgs. 302/2002*). (L)

Il vincolo preordinato all'esproprio è condizione essenziale per la legittimità del procedimento espropriativo. Un bene è a esso sottoposto quando diventa efficace l'atto di approvazione del piano urbanistico generale (PRG o P.d.F.), ovvero di una sua variante, che prevede la realizzazione dell'opera pubblica o di pubblica utilità. La definizione del vincolo stabilisce lo stretto rapporto intercorrente tra la pianificazione urbanistica ed il procedimento espropriativo. È quindi illegittima la delibera comunale di delimitazione degli immobili da espropriare da parte di una s.t.u., per violazione degli artt. 9 e 10 del T.U. senza la previa imposizione del vincolo, dal momento che la dichiarazione di p.u. presuppone comunque che sia stato emanato uno strumento che abbia tale valore (TAR Veneto, I, 9.12.2004, n. 4280).

Il vincolo ha la durata di cinque anni ed entro tale termine può essere adottato il provvedimento che comporta la dichiarazione di pubblica utilità. Se tale dichiarazione non è effettuata tempestivamente il vincolo decade. Il terzo comma dell'art. 9 richiama, nel caso di decadenza del vincolo, la disciplina del T.U. sull'edilizia n. 380/2001. Da rilevare che la Commissione speciale incaricata di redigere lo schema di T.U. aveva proposto l'estensione del vincolo fino a 10 anni. Il richiamato T.U. sull'edilizia ripropone inalterati i contenuti della precedente

disciplina, distinguendo tra il regime delle aree all'interno dei centri abitati e quello delle aree esterne ai centri abitati (per i quali ultimi possono esservi interventi di nuova edificazione entro i limiti di densità massima fondiaria di 0,03 mc. per mq.). Sussiste comunque la difficoltà di realizzare un efficace coordinamento tra i due atti normativi.

Il vincolo, dopo la sua decadenza, può essere motivatamente reiterato, con la rinnovazione del procedimento di previsione nello strumento urbanistico e tenendo conto delle esigenze di soddisfacimento degli standard urbanistici. La Corte costituzionale, con sentenza 12-20 maggio 1999, n. 179 riferita alla legislazione vigente prima dell'adozione del Testo unico ha ritenuto costituzionalmente illegittime le norme che consentono all'amministrazione di reiterare i vincoli urbanistici scaduti, preordinati all'espropriazione o che comportano l'inedificabilità, senza la previsione di indennizzo (G.U. 26.5.1999, n. 21). Conforme, decisione del Consiglio di Stato, sez. IV, del 26 settembre 2001, n. 5047.

Nel corso dei cinque anni di durata del vincolo preordinato all'esproprio il Consiglio comunale può, motivatamente, disporre che siano realizzate sul bene vincolato opere pubbliche o di pubblica utilità diverse da quelle originariamente previste dallo strumento urbanistico.

La precedente legislazione consentiva tale variazione con l'approvazione del progetto dell'opera "diversa" che s'intendeva realizzare. Il quinto comma dell'art. 9 prevede l'invio alla Regione della deliberazione adottata dal Consiglio, completa della documentazione connessa. La Regione può manifestare entro 90 giorni il proprio dissenso. Trascorso tale termine, la deliberazione s'intende approvata ed il Consiglio comunale, in una successiva seduta, ne dispone l'efficacia. Compete quindi al Consiglio comunale l'adozione di delibera di modifica della utilizzazione "pubblica" del bene vincolato e lo stesso Consiglio, nel caso di silenzio-assenso della Regione per decorrenza del termine di 90 giorni, deve disporre l'efficacia della deliberazione adottata. Nell'accertamento della qualità edificatoria di un'area ai fini dell'indennizzo, in presenza di variante al piano regolatore, generale, il carattere conformativo di essa e non ablatorio discende solo dai requisiti oggettivi, di natura e struttura, che presentano i vincoli in essa contenuti. Tale carattere è configurabile ove tali vincoli mirino ad una nuova zonizzazione dell'intero territorio comunale, si da incidere su di una generalità di beni e di soggetti (Cass., I, n. 11729/2003).

La recente giurisprudenza (Cass. I, 17.9.2015, n. 18239) considera edificatorie quelle aree in cui "l'edificazione, sia pure a tipologia vincolata, sia consentita all'iniziativa privata, in base alla concreta disciplina e destinazione urbanistica attribuita all'area" (il c.d. "uso promiscuo").

Spetta al Consiglio comunale l'approvazione del progetto definitivo di o.p., qualora costituiscono variante al PRG, mentre non costituiscono motivo di illegittimità dei provvedimenti espropriativi o di occupazione d'urgenza l'inesatta o inesistente liquidazione della giusta indennità, essendo quest'ultima sganciata da tali atti (C.d.S., IV, 22.9.2003, n. 5395).

Art. 10 (L) - *Vincoli derivanti da atti diversi dai piani urbanistici generali (articolo così sostituito dal D.Lgs. n. 302/2002)*

1. Se la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità non è prevista dal piano urbanistico generale, il vincolo preordinato all'esproprio può essere disposto, ove espressamente se ne dia atto, su richiesta dell'interessato ai sensi dell'articolo 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. (L)
2. Il vincolo può essere altresì disposto, dandosene espressamente atto, con il ricorso alla variante semplificata al piano urbanistico da realizzare, anche su richiesta dell'interessato, con le modalità e secondo le procedure di cui all'articolo 19, commi 2 e seguenti. (L)
3. Per le opere per le quali sia già intervenuto, in conformità alla normativa vigente, uno dei provvedimenti di cui ai commi 1 e 2 prima della data di entrata in vigore del presente testo unico, il vincolo si intende apposto, anche qualora non ne sia stato dato esplicitamente atto. (L)

Quando la realizzazione di un'opera pubblica non è prevista dal piano urbanistico generale, il vincolo preordinato all'esproprio può essere disposto su iniziativa dell'amministrazione competente all'approvazione del progetto, mediante:

- una conferenza di servizi;
- un accordo di programma;
- un'intesa, o un altro atto, anche di natura territoriale, che in base alle legislazione vigente comporti la variante al piano urbanistico e l'apposizione sul bene del vincolo preordinato all'esproprio.

Il legislatore ha quindi 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 è destinata ad incidere sulla normativa concernente la pianificazione del territorio, dal momento che la giurisprudenza è stata finora contraria agli effetti di variante urbanistica di tali istituti (v. Cons. di Stato, sent. 3830/2000).

Il vincolo può essere disposto a condizione che di esso sia dato espressamente atto nei documenti sopra indicati.

L'accordo di programma è regolato dall'art. 34 del T.U. n. 267/2000 il cui quinto comma stabilisce che "ove l'accordo comporti variazione degli strumenti urbanistici, l'adesione del sindaco allo stesso deve essere ratificata dal Consiglio comunale entro trenta giorni a pena di decadenza".

Secondo la Cassazione, in materia urbanistica, la scadenza del termine quinquennale del vincolo di destinazione di piano preordinato all'esproprio comporta il venir meno della disciplina urbanistica e l'applicazione delle norme di

salvaguardia previste per i comuni sprovvisti di strumenti urbanistici generali (nella specie, art. 4, comma ultimo, legge n. 10 del 1977 applicabile "ratione temporis").

Tuttavia, la situazione d'inedificabilità conseguente alla sopravvenuta inefficacia di talune destinazioni di piano (cosiddetto "vuoto urbanistico") è per sua natura provvisoria, avendo l'autorità comunale l'obbligo di reiterare il vincolo (con previsione di indennizzo) ovvero, in alternativa, di provvedere all'integrazione dello strumento pianificatorio divenuto parzialmente inoperante, stabilendo la nuova destinazione da assegnare all'area interessata.

Qualora la p.a. rimanga inerte, la situazione conseguente non s'identifica nella compressione del diritto dominicale provocata dai vincoli preordinati all'esproprio, né è definibile come espropriazione di valore, attesa la provvisorietà del regime urbanistico di salvaguardia. Ne deriva che nessuna aspettativa si crea nel proprietario in ordine al conferimento di particolari qualità edificatorie oltre quei limiti o, ancor meno, riguardo a possibili lottizzazioni. Egli, però, non resta senza tutela nei confronti dell'inerzia dell'ente territoriale. Egli può, infatti, se vi ha interesse, promuovere gli interventi sostitutivi della Regione, oppure reagire attraverso la procedura di messa in mora per far accertare l'illegittimità del silenzio.

Solo in caso di persistente inerzia della p.a. può configurarsi la lesione del bene della vita identificabile nell'interesse alla certezza circa la possibilità di razionale e adeguata utilizzazione della proprietà, con conseguente diritto del privato al risarcimento del danno (Cassaz. Civ. Sez. I, 31 marzo 2008, n. 8384).

Art. 11 (L-R) - La partecipazione degli interessati (articolo così sostituito dal D.Lgs. n. 302/2002)

1. Al proprietario del bene sul quale si intende apporre il vincolo preordinato all'esproprio, che risulti dai registri catastali, 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'art. 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 o 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 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'art. 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)

La disposizione relativa all'avviso d'inizio del procedimento di cui all'art. 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241, consente la tempestiva e rilevante partecipazione del proprietario del bene, che risulta dai registri catastali, alla procedura di apposizione del vincolo preordinato all'esproprio.

L'invio dell'avviso non è previsto per l'adozione e l'approvazione dello strumento urbanistico generale e della variante generale, atti per i quali la legislazione urbanistica prevede altre forme di partecipazione dei cittadini e dei soggetti interessati; nel caso di variante per la realizzazione di una singola opera pubblica l'avviso di inizio del procedimento rispetta i principi generali sul procedimento amministrativo, senza rallentarne i tempi di attuazione.

Nel caso che il vincolo preordinato all'esproprio consegua all'inserimento dell'opera pubblica nel programma triennale dei lavori, al proprietario dell'area deve essere inviato avviso dell'inizio del procedimento di approvazione del programma.

È soppresso il riferimento al proprietario catastale, per effetto di quanto dispone l'art. 3. Sono fissate le modalità per rendere effettiva la partecipazione degli interessati con l'avviso dell'avvio del procedimento.

Ove la procedura di approvazione di un'opera viaria e di occupazione d'urgenza di un immobile riguardi più destinatari, ai sensi dell'art. 11 comma 2, T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità (D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327), la comunicazione di avvio del procedimento è effettuata mediante pubblico avviso, da affiggere all'albo pretorio dei Comuni nel cui territorio ricadono gli immobili da assoggettare a 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 a vincolo (TAR Campania, Sez. V, 5.12.2007, n. 15789).

La Corte costituzionale è intervenuta (sent. n. 24 del 23/30 gennaio 2009) a sancire l'illegittimità dell'art. 3 del D.L. n. 300/2006, convertito dalla legge n. 1/2007 in quanto sancisce l'efficacia degli accordi indennitari (per interventi su zone terremotate di cui alla legge n. 219/1981), a prescindere dall'emanazione del decreto di espropriazione. Si è sostenuto che l'intervento legislativo diretto a regolare situazioni pregresse è legittimo a condizione che siano rispettati i canoni costituzionali di ragionevolezza e i principi di tutela di legittimo affidamento e di certezza delle situazioni giuridiche (sent. n. 74/2008).

La dichiarazione di p.u. ha l'effetto di sottoporre il bene al regime di espropriabilità e quindi è immediatamente lesiva dei diritti di proprietà e, come tale, è autonomamente impugnabile (C.d.S., IV, 30.12.2006, n.8261). Il ricorso è diretto a verificare la legittimità del provvedimento di esproprio nella fase programmatoria, che deve essere seria e attendibile.

La regola della previa comunicazione dell'avvio del procedimento deve trovare applicazione sempre prima della dichiarazione di p.u. dell'opera ed anche quando l'approvazione del progetto, senza effetti dichiarativi della p.u., è intervenuta prima dell'accordo di programma avente a un tempo effetti di imposizione del vincolo preordinato all'esproprio e di dichiarazione di p.u. (C.d.S., IV, 28.12.2006, n. 8087).

L'obbligo di consentire il diritto di accesso non sussiste nel caso di adozione ex novo di uno strumento urbanistico o di una variante generale, ma sussiste ove sia in corso l'adozione di una variante al piano regolatore per la realizzazione di un'o.p., anche se essa sia adottata mediante conferenza di servizi o accordo di programma che comporti variante allo strumento urbanistico ex art. 10 D.P.R. n. 327/2001). Le disposizioni dell'art. 11 valgono a rendere quanto più possibile tempestiva e significativa la partecipazione del proprietario, senza rallentamenti procedurali. Al detto proprietario va inviato l'avviso dell'avvio del procedimento 20 giorni prima dell'adozione. La mancata comunicazione vicia l'intera procedura, consentendo l'annullamento della dichiarazione di p.u. Il proprietario può censurare le scelte anche sotto il profilo urbanistico, mentre le determinazioni dell'ente espropriante possono essere sottoposte alla valutazione del giudice amministrativo.

Nonostante una sentenza in dissonanza (Tar Marche, I, sent. n. 3367/2010) vale il principio secondo il quale la mancata comunicazione di avvio del procedimento di apposizione del vincolo preordinato all'esproprio rende legittima e non sanabile la dichiarazione di p.u. (Cons. di Stato, IV, 11 novembre 2014, n. 5525).

Capo III - La fase della dichiarazione di pubblica utilità

Sezione I - Disposizioni sul procedimento

Art. 12 (L-R) - *Gli atti che comportano la dichiarazione di pubblica utilità (articolo così sostituito dal D.Lgs. n. 302/2002)*

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 è 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'art. 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 D.P.R. 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 artt. 9 e 10. (L)

Considerato che la dichiarazione di pubblica utilità è il presupposto e la condizione necessaria per l'emanazione del decreto di esproprio, con l'art. 12 sono individuati gli atti con i quali può essere dichiarata la pubblica utilità.

Nell'articolo sono richiamati gli atti ai quali le leggi attribuiscono gli effetti della dichiarazione predetta. Le varianti degli atti indicati dalla norma, relative alle opere ferroviarie (D.P.R. n. 753/80) o stradali (D.M. 1.4.1968) che non comportano modifiche al tracciato al di fuori delle zone di rispetto sono approvate dall'autorità espropriante al fine della dichiarazione di p.u. e non comportano nuova apposizione del vincolo. Alla luce dei principi generali, gli effetti della dichiarazione di p.u., essendo riferiti ad una o.p. specifica, presuppongono l'avvenuta individuazione degli elementi essenziali dell'opera stessa, e cioè l'approvazione del progetto definitivo da parte dell'A.

È stato ritenuto che l'art. 120 del T.U. n. 267/2000 (il quale annette alla delimitazione dell'area d'intervento il valore di dichiarazione di p.u.) non può essere inteso in senso letterale che sia sufficiente delimitare un ambito territoriale di proprietà privata per apporre "ex se" sull'area un vincolo preordinato all'esproprio e contestualmente dichiarare la p.u. dell'intervento in assenza di un piano o progetto approvato al quale riferire tale dichiarazione. Una norma che fosse così intesa sarebbe incostituzionale perché mai l'ordinamento ammette che si possa espropriare un'area privata in

funzione di un'opera ancora da progettare o da approvare o di uno strumento urbanistico avente esso stesso valore di dichiarazione di p.u. (TAR Veneto, 9 dicembre 2004, n. 4280). Va rilevato che l'indicazione dei termini per l'inizio e il termine dei lavori e delle espropriazioni ha una funzione garantistica, costituendo riprova dell'attualità dell'interesse pubblico da soddisfare e della serietà del relativo progetto, evitando di esporre sine die il diritto di proprietà al potere espropriativo dalla P.A. Secondo la giurisprudenza, tale indicazione non ha alcuna giustificazione in presenza di uno strumento urbanistico esecutivo la cui approvazione ha effetto di dichiarazione di p.u. delle opere da realizzare e per altro verso fissa anche la durata del piano stesso, delimitando temporalmente il potere espropriativo della P.A., come nel caso di un piano di lottizzazione cui deve ritenersi applicabile, pur nel silenzio della legge, il termine di validità decennale previsto con specifico riferimento ai piani particolareggiati (e agli insediamenti produttivi: v., da ultimo, Cons. di Stato, IV. 30 giugno 2004, n. 4803).

In definitiva, la dichiarazione di p.u. può essere emanata sulla base di diversi atti formali, purché l'opera prevista sia conforme alle previsioni dello strumento urbanistico o della sua variante. Il piano per l'edilizia popolare ed economica approvato comporta dichiarazione di p.u. delle opere in esso previste ex art. 9, c. 3 della legge n. 167/1962, per questo si inizia con esso un procedimento di espropriazione, obbligatorio per tutte le aree interessate dal piano stesso (Tar Toscana, III, 22.1.2007, n. 61).

Da rilevare che la dichiarazione di p.u. dell'opera, oltre ad essere contenuta in un espresso provvedimento amministrativo, può risultare implicitamente non da una situazione di fatto, ma da una disposizione normativa che attribuisca a determinati provvedimenti amministrativi diretti ad altri fini, come l'approvazione del progetto dell'o.p., o il rilascio di autorizzazioni o concessioni, ovvero l'approvazione di un piano urbanistico di terzo livello o di piano particolareggiato, PEEP, od altri, lo stesso valore di dichiarazione di p.u. (Cass. civ., I, n. 6546 dell'11.6.1993).

Art. 13 (L) - Contenuto ed effetti dell'atto che comporta la dichiarazione di p.u.

1. Il provvedimento che dispone la pubblica utilità dell'opera può essere emanato fino a quando non sia decaduto il vincolo preordinato all'esproprio.
2. Gli effetti della dichiarazione di pubblica utilità si producono anche se non sono espressamente indicati nel provvedimento che la dispone. (L)
3. Nel provvedimento che comporta la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera può essere stabilito il termine entro il quale il decreto di esproprio va emanato (comma così sostituito dal D.Lgs. 302/2002). (L)
4. Se manca l'espressa determinazione del termine di cui al comma 3, il decreto di esproprio può essere emanato entro il termine di cinque anni, decorrente dalla data in cui diventa efficace l'atto che dichiara la

pubblica utilità dell'opera (comma così sostituito dal D.Lgs. n. 302/2002). (L)

5. 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. (L)
6. La scadenza del termine entro il quale può essere emanato il decreto di esproprio determina l'inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità. (L)
7. Restano in vigore le disposizioni che consentono l'esecuzione delle previsioni dei piani territoriali o urbanistici, anche di settore o attuativi, entro termini maggiori di quelli previsti nel comma 4. (L)
8. Qualora il vincolo preordinato all'esproprio riguardi immobili da non sottoporre a trasformazione fisica, la dichiarazione di pubblica utilità ha luogo mediante l'adozione di un provvedimento di destinazione ad uso pubblico dell'immobile vincolato, con cui sono indicate le finalità dell'intervento, i tempi previsti per eventuali lavori di manutenzione, nonché i relativi costi previsti. (L)

L'articolo definisce contenuto ed effetti dell'atto che comporta la dichiarazione di pubblica utilità ed è ispirato dall'opportunità di definire ogni modalità alla stessa relativa per assicurare la legittimità del decreto di esproprio.

Il primo comma conferma che la dichiarazione di pubblica utilità può essere disposta fino a quando non decada il vincolo preordinato all'esproprio. La norma ha il valore di una dichiarazione di principio, posta a conferma del limite temporale oltre il quale la dichiarazione di pubblica utilità non può essere effettuata.

Il secondo comma conferisce pieno vigore, a tutti gli effetti, alla dichiarazione di pubblica utilità, anche per gli effetti che non sono espressamente previsti ma che sono conseguenti.

Il terzo comma conserva, senza considerarla indispensabile, l'indicazione nel provvedimento del termine entro il quale il decreto di esproprio deve essere eseguito. Non sono più previsti gli altri termini relativi all'inizio ed al compimento delle opere e delle operazioni espropriative.

La mancata indicazione del termine per l'esecuzione dell'esproprio non vizia il provvedimento. Il quarto comma prevede che in questo caso il decreto di esproprio deve essere eseguito entro il termine di cinque anni, decorrente dalla data nella quale diventa efficace l'atto che dichiara la pubblica utilità. Il termine può essere prorogato, per i tempi e verificandosi le condizioni previste dal quinto comma. La scadenza del termine entro il quale deve essere emesso il decreto di esproprio determina l'inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità. Nel terzo e quarto comma il termine "emanato" sostituisce il termine "eseguito" del D.P.R. 327/2001.

Sono confermate le disposizioni ed i termini per le espropriazioni relative alle aree in attuazione dei P.E.E.P. e dei P.I.P. (rispettivamente 18 e 10 anni).

L'ultimo comma è riferito ai casi nei quali l'area è espropriata non per realizzare un'opera ma per necessità di conservazione di un bene o di un particolare ambiente o per l'utilizzazione da parte della collettività di beni o terreni o di un loro insieme che prescinda dalla materiale modificazione o trasformazione degli stessi (ad. es., l'espropriazione di un parco finalizzata alla destinazione a parco pubblico, ai sensi dell'art. 1, c. 2).

L'atto che dichiara la pubblica utilità non approva un progetto ma deve contenere gli elementi essenziali per l'adozione del provvedimento di destinazione ad uso pubblico dell'immobile vincolato.

Il provvedimento dichiarativo della p.u. deve contenere in modo certo, a pena di illegittimità, i termini di inizio e compimento dei lavori e dell'espropriazione ed è escluso che a tale incumbente si possa ovviare successivamente in via di sanatoria, non potendosi ammettere neppure un'integrazione nel successivo provvedimento di occupazione d'urgenza (Cons. di Stato, IV, 4 febbraio 2004, n. 393).

Le principali conseguenze derivanti dalla dichiarazione di p.u. sono la sua immediata impugnabilità e l'affievolimento del diritto di proprietà dei proprietari espropriandi, senza che ciò comporti il trasferimento della proprietà (Cass., S.U., 12.6.2015, n. 12179).

Inoltre, secondo il C.d.S., la conferenza di servizi (o meglio, il suo verbale) potrebbe costituire dichiarazione di p.u., anche se non esprime alcuna formale dichiarazione in tal senso (C.d.S., IV, 4.6.2013, n. 3087).

I requisiti della proroga sono tassativi: essa può essere disposta prima della scadenza del termine e non avere durata superiore a due anni e avvenire per casi di forza maggiore o altri motivi indipendenti dalla volontà dell'espropriante.

In tema di espropriazione al fine di demolire un edificio pericolante per ragioni di sicurezza del Comune, spetta allo Stato, e non al Comune, l'obbligo di indennizzare il proprietario, non rilevando l'approvazione da parte del Comune di un piano di recupero che avrebbe implicato egualmente la demolizione del fabbricato (Cass. Civ., Sez. I, n. 4812 del 28.2.2014).

Ritiene la Cassazione (14.6.2013, n. 15000) che la destinazione a parco pubblico non è di per sé espressione di un potere di pianificazione esercitato in via astratta e generale. Il suo carattere conformativo ricorre solo se il p.r.g. ha previsto il parco nell'ambito di una destinazione delle zone del territorio con limitazioni di ordine generale ricadenti su una pluralità indistinta di beni.

Comunque, la scelta dell'area da espropriare è atto discrezionale della P.A. e si può sindacare solo in termini di "palese irragionevolezza" e non in astratto ma nel concreto (Cons. di Stato, IV, 4.6.2013, n. 3065).

Art. 14 (L-R) - Istituzione degli elenchi degli atti che dichiarano la pubblica utilità

1. L'autorità che emana uno degli atti previsti dall'articolo 12, comma 1, ovvero esegue un decreto di espropriazione, ne trasmette una copia al Ministe-

ro delle infrastrutture e dei trasporti, per le opere di competenza statale e al presidente della Regione, per le opere di competenza regionale. (L)

2. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ovvero del presidente della Regione, rispettivamente per le opere di competenza statale o regionale, sono indicati gli uffici competenti all'aggiornamento degli elenchi degli atti da cui deriva la dichiarazione di pubblica utilità ovvero con cui è disposta l'espropriazione, distinti in relazione alle diverse amministrazioni che li hanno adottati; nello stesso decreto può prevedersi che i medesimi o altri uffici possano dare indicazioni operative alle autorità esproprianti per la corretta applicazione del presente testo unico. (L)

3. L'autorità espropriante comunica all'ufficio di cui al comma 2:

a) quale sia lo stato del procedimento d'esproprio, almeno sei mesi e non oltre tre mesi prima della data di scadenza degli effetti della dichiarazione di pubblica utilità;

b) se sia stato eseguito entro il prescritto termine il decreto d'esproprio ovvero se il medesimo termine sia inutilmente scaduto;

c) se siano stati impugnati gli atti di adozione e di approvazione del piano urbanistico generale, l'atto che dichiara la pubblica utilità dell'opera o il decreto di esproprio. (L)

È prevista l'istituzione di elenchi degli atti che dichiarano la pubblica utilità presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per le opere di competenza statale e presso la Regione, per quelle di competenza regionale.

Le comunicazioni hanno il fine di responsabilizzare gli enti che hanno competenza in materia di espropriazione e di consentire al Ministero ed alla Regione di avere sempre un quadro aggiornato dello stato dei procedimenti.

Non vi sono riferimenti agli enti locali. Si ritiene che essi dovrebbero essere tenuti agli obblighi stabiliti dall'art. 14 nel caso di esecuzione di opere pubbliche loro affidate dalla Regione o per le quali la stessa concorre al finanziamento.

Sezione II - Disposizioni particolari sulla approvazione del progetto definitivo dell'opera

Art. 15 (L-R) - Disposizioni sulla redazione del progetto (articolo così sostituito dal D.Lgs. n. 302/2002)

1. Per le operazioni planimetriche e le altre operazioni preparatorie necessarie per la redazione dello strumento urbanistico generale, di una sua variante o di un atto avente efficacia equivalente nonché per l'attuazione delle previsioni urbanistiche e per la progettazione di opere pubbliche e di pubblica utilità, i tecnici incaricati, anche privati, possono essere autorizzati ad introdursi nell'area interessata. (L)

2. Chiunque chieda il rilascio della autorizzazione deve darne notizia, mediante atto notificato con le forme degli atti processuali civili o lettera raccomandata con avviso di ricevimento, al proprietario del bene, nonché al suo possessore, se risulti conosciuto. L'autorità espropriante tiene conto delle eventuali osservazioni, formulate dal proprietario o dal possessore entro sette giorni dalla relativa notifica o comunicazione, e può accogliere la richiesta solo se risultano trascorsi almeno ulteriori dieci giorni dalla data in cui è stata notificata o comunicata la richiesta di introdursi nella altrui proprietà. (L)

3. L'autorizzazione indica i nomi delle persone che possono introdursi nell'altrui proprietà ed è notificata o comunicata mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento almeno sette giorni prima dell'inizio delle operazioni. (L)

4. Il proprietario e il possessore del bene possono assistere alle operazioni, anche mediante persone di loro fiducia. (L)

5. L'autorizzazione di cui al comma 1 si estende alle ricerche archeologiche, alla bonifica da ordigni bellici e alla bonifica dei siti inquinati. Le ricerche archeologiche sono compiute sotto la vigilanza delle competenti soprintendenze, che curano la tempestiva programmazione delle ricerche ed il rispetto della medesima, allo scopo di evitare ogni ritardo all'avvio delle opere. (L)

L'effettuazione delle operazioni planimetriche e preparatorie per la redazione di strumenti urbanistici e di progetti di opere pubbliche possono essere effettuate dai tecnici incaricati, anche non dipendenti dall'ente, che siano dallo stesso autorizzati ad introdursi nell'area. L'articolo prevede diverse modalità per assicurare la tempestiva informazione del proprietario interessato, ai fini della sua partecipazione a questa fase che precede l'inizio del procedimento espropriativo.

Le procedure previste, i termini sufficientemente ampi per consentire al proprietario di prendere conoscenza degli intendimenti dell'amministrazione, di presentare le sue osservazioni che possono segnalare esigenze particolari delle quali può essere tenuto conto qualora non incidano sulla realizzazione dell'opera, rendono effettiva la partecipazione del proprietario al procedimento e consentono di costituire con lo stesso, da parte dell'ente, un rapporto diverso, rispetto al passato.

Il proprietario e il possessore del bene possono assistere alle operazioni dei tecnici. Per evitare ritardi nell'avvio delle opere, le ricerche archeologiche sono compiute sotto la vigilanza della Soprintendenza, che cura la programmazione delle stesse e il rispetto dei tempi stabiliti.

L'avviso d'immissione in possesso può essere notificato solo ad uno dei comproprietari del bene, senza che la procedura espropriativa ne risulti per ciò viziata (TAR Sicilia - Catania, I, 6.3.1993, n. 169).

Il decreto di o.t. e d'urgenza può essere legittimamente emanato anche in assenza delle operazioni planimetriche e preparatorie, ove non ritenute necessarie, a meno che non si dimostri che il mancato accesso ha determinato inesatta conoscenza della realtà, inducendo in errore l'autorità che autorizza l'occupazione (TAR Campania, V, 28.04.2005, n. 4999).

Oggi si può impugnare autonomamente il provvedimento di accesso che non preveda la partecipazione del proprietario, specie in ipotesi di terreni di pregio (C.d.S., IV, ordinanza 7.10.2003, n. 4319).

Art. 16 (L-R) - Le modalità che precedono l'approvazione del progetto definitivo (articolo così sostituito dal D.Lgs. n. 302/2002)

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 tal 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. (R)

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

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'art. 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'art. 4, comma 2, del D.Lgs. 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 pub-

blicato su uno o più quotidiani a diffusione nazionale e locale. (L)

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'art. 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. (R)

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 c. 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 l'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)

L'individuazione delle modalità che precedono l'approvazione del progetto definitivo consente il corretto sviluppo del procedimento nella complessa fase preparatoria. Il primo comma prevede che il soggetto diverso da quello titolare del potere di approvazione del progetto di un'opera pubblica, anche se privato, può promuovere l'adozione dell'atto che dichiara la pubblica utilità dell'opera, depositando presso l'ufficio per le espropriazioni il progetto, i documenti ritenuti rilevanti ed una relazione sommaria nella quale indica la natura e lo scopo delle opere da eseguire e gli eventuali nulla-osta, autorizzazioni e altri atti di assenso previsti dalla normativa vigente.

In tutti i casi lo schema dell'atto di approvazione del progetto deve descrivere i terreni e gli edifici di cui è prevista l'espropriazione, con l'indicazione dell'estensione e dei confini, dei dati identificativi catastali (se possibile) ed il nome e cognome dei proprietari iscritti nei registri catastali.

L'autorizzazione per le operazioni preparatorie previste dall'art. 15, consente anche la rilevazione dei dati suddetti,

senza necessità di ulteriori atti. L'avviso dell'inizio del procedimento è trasmesso al proprietario dell'area insieme con i documenti indicati nel quarto comma che consentono allo stesso di avere esatta conoscenza degli intendimenti dell'autorità espropriante e di conoscere il responsabile del procedimento al quale potersi rivolgere per ogni necessità.

La legge fa sempre riferimento ai proprietari iscritti nei registri catastali; nel caso di loro irreperibilità o assenza il progetto può essere ugualmente approvato. Il proprietario ed ogni altro interessato possono presentare osservazioni al responsabile del procedimento nel termine di 30 giorni dalla comunicazione o dalla pubblicazione dell'avviso. In sostanza, l'art. 16 realizza un procedimento in cui è garantita l'effettiva partecipazione dialettica del privato nella formazione della volontà definitiva in contraddittorio con l'A., con obbligo di quest'ultima di pronunciarsi sulle osservazioni e controdeduzioni formulate. È quindi annullabile la delibera di giunta comunale che approva il progetto definitivo recante dichiarazione di p.u. che trascura i contributi dei privati sulla ubicazione dell'opera e sull'estensione dell'area da espropriare, senza confutarne la validità (TAR Calabria, I, 25.10.2004, n. 1984).

Il proprietario dell'area può chiedere che l'espropriazione comprenda anche frazioni residue dei suoi beni, nella stessa non comprese, qualora risulti disagiata od onerosa la loro successiva utilizzazione.

L'autorità espropriante si pronuncia sulle osservazioni con atto motivato. La stessa può autorizzare l'esproprio anche di terreni attigui a quelli già espropriati, qualora se ne presenti la necessità o l'opportunità.

Il soggetto legittimato a chiedere l'esproprio può essere il Comune (che acquisisce le aree dei piani di zona a demanio), o il soggetto incaricato per realizzare l'intervento, come le Aziende territoriali per l'edilizia residenziale, le Cooperative e le Società a partecipazione statale ex art. 60 L. 865/1971. Detti soggetti depositano presso l'ufficio espropri il progetto dell'opera e i documenti più rilevanti, la relazione esplicativa e le mappe catastali ove sono identificate le aree da espropriare e le liste dei proprietari iscritti sugli elenchi catastali. L'amministrazione deve inviare l'avviso dell'avvio del procedimento, che è una garanzia partecipativa non meramente formale, funzionale sia per le eventuali opposizioni della parte, sia per l'A., che deve esaminare i documenti prima di approvare il progetto esecutivo dell'opera, per cui l'omissione di detta procedura provoca l'illegittimità del provvedimento di esproprio (TAR Abruzzo, Pescara 13.05.2006, n. 311). Se vi siano stati mutamenti di proprietà, l'atto va notificato a chi risulti proprietario al momento conclusivo del procedimento di dichiarazione di p.u.. Non è prevista altra forma di pubblicità nei confronti dei proprietari confinanti o della collettività, mentre il deposito del progetto è essenziale per permettere che il procedimento abbia corso. L'interessato può quindi far rilevare ogni possibile obiezione alla procedura ablatoria fino alla data di approvazione del progetto.

L'irreperibilità del proprietario risultante dai registri catastali non impedisce l'approvazione del progetto. È tuttavia

consigliabile depositare presso la Ragioneria territoriale dello Stato, servizio depositi del M.E.F., le eventuali somme dovute a titolo di indennizzo e dare conto del deposito delle indennità su quotidiani o G.U. o B.U.R.

Non si è tenuti a fare comunicazione a chi non è proprietario, ma solo coltivatore o enfiteuta (C.d.S., IV, 6.4.2012, n. 2050).

Il reliquato (cioè la parte non utilizzata nell'espropriazione), se non acquisito dall'espropriante, dovrebbe essere valutato secondo le regole indennitarie e in forma equitativa (Cass., 1.12.2010, n. 24303).

Art. 17 (L-R) - L'approvazione del progetto definitivo (articolo così sostituito dal D.Lgs. n. 302/2002)

1. Il provvedimento che approva il progetto definitivo ai fini della dichiarazione di pubblica utilità, indica gli estremi degli atti da cui è sorto il vincolo preordinato all'esproprio. (L)

2. Mediante raccomandata con avviso di ricevimento o altra forma di comunicazione equipollente, al proprietario è data notizia della data 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. (L)

Il primo comma semplifica l'approvazione del progetto definitivo, che, ai fini della dichiarazione di p.u., indica gli atti con i quali è sorto il vincolo per l'espropriazione.

Nel provvedimento di approvazione del progetto definitivo devono essere indicati gli estremi degli atti dai quali è sorto il vincolo preordinato all'esproprio. Secondo il principio di piena e costante partecipazione del proprietario, allo stesso:

a) è data notizia della data in cui è divenuto efficace l'atto che ha approvato il progetto definitivo con facoltà di prender visione della documentazione;

b) è comunicato che può fornire ogni utile elemento per determinare il valore da attribuire all'area ai fini della liquidazione dell'indennità di espropriazione. Il nuovo rapporto che il Testo unico ha inteso costituire fra l'ente espropriante ed il proprietario trova, in quanto stabilito dagli artt. 16 e 17, condizioni per render consapevole l'interessato delle finalità pubbliche generali che l'opera da realizzare conseguirà e i motivi per trattare una intesa relativa all'indennità, tenendo conto delle sue valutazioni.

Sezione III - Disposizioni sull'approvazione di un progetto di un'opera non conforme alle previsioni urbanistiche

Art. 18 (L) - Disposizioni applicabili per le operazioni preliminari alla progettazione

1. Le disposizioni contenute negli artt. 16 e 17 si applicano anche quando un soggetto pubblico o privato intende redigere un progetto di opera pubblica o di

pubblica utilità non conforme alle previsioni urbanistiche. (L)

Nel caso in cui non vi è ancora il vincolo preordinato all'esproprio e l'urgenza od altri motivi rendano necessario l'inizio del procedimento pur non essendo l'opera pubblica conforme alle previsioni urbanistiche, devono essere osservate le disposizioni previste dagli artt. 16 e 17, in particolare quelle a tutela del proprietario. Il procedimento si sviluppa con le modalità previste sussistendo il vincolo che in questo caso verrà stabilito con l'approvazione del progetto definitivo che, secondo l'art. 19, è di competenza del consiglio comunale.

Art. 19 (L) - L'approvazione del progetto (articolo così sostituito dal D.Lgs. n. 302/2002)

1. Quando l'opera da realizzare non risulta conforme alle previsioni urbanistiche, la variante al piano regolatore può essere disposta con le forme di cui all'art. 10, comma 1, ovvero con le modalità di cui ai commi seguenti. (L)

2. L'approvazione del progetto preliminare o definitivo da parte del consiglio comunale, costituisce adozione della variante allo strumento urbanistico. (L)

3. Se l'opera non è di competenza comunale, l'atto di approvazione del progetto preliminare o definitivo da parte della autorità competente è trasmesso al consiglio comunale, che può disporre l'adozione della corrispondente variante allo strumento urbanistico. (L)

4. Nei casi previsti dai commi 2 e 3, se la Regione o l'ente da questa delegato all'approvazione del piano urbanistico comunale non manifesta il proprio dissenso entro il termine di novanta giorni, decorrente dalla ricezione della delibera del consiglio comunale e della relativa completa documentazione, si intende approvata la determinazione del consiglio comunale, che in una successiva seduta ne dispone l'efficacia. (L)

Se l'opera da realizzare non è conforme alle previsioni urbanistiche, la variante al piano regolatore può essere disposta nei modi indicati dall'art. 10 o con le modalità di cui ai commi 2, 3 e 4. Nel caso in cui l'opera non è di competenza comunale, l'atto di approvazione del progetto esecutivo da parte dell'autorità competente è trasmesso al Consiglio comunale, che può disporre, ove la ritenga corrispondente a fini di pubblica utilità, la variante allo strumento urbanistico.

Gli adempimenti procedurali previsti dagli articoli sopra ricordati sono di competenza dell'autorità che ha approvato il progetto esecutivo, il quale informerà il proprietario anche delle decisioni adottate dal consiglio comunale.

Nei due casi previsti dal primo e secondo comma la deliberazione del Consiglio comunale deve essere inviata alla Regione - od all'ente da questa delegato per l'approvazione del piano urbanistico comunale. Se la Regione o l'ente delegato non manifestano il proprio dissenso entro il termine di 90 giorni, decorrente dalla ricezione della delibera del Consiglio comu-

nale corredata dalla documentazione connessa, si intende approvata la deliberazione del Consiglio comunale il quale, in una successiva seduta, ne dispone l'efficacia, di cui dovrà essere data notizia dall'ente espropriante al proprietario del bene.

Secondo il C.d.S. (sez. VI, 27.7.2010, n. 4890), l'art. 19, coordinato con gli artt. 42 e 48, D.Lgs. n. 267/2000, in base al quale la competenza ad approvare il progetto definitivo spetterebbe comunque alla G.C., comporta che il progetto definitivo approvato dal C.C. può conseguire solo gli effetti della variante urbanistica e del vincolo preordinato all'esproprio, ma non della dichiarazione di p.u., che deriva dall'approvazione del progetto da parte della G.C. oppure del dirigente.

Capo IV - La fase di emanazione del decreto di esproprio

Le disposizioni di questo capo prevedono una disciplina "nuova" del procedimento di determinazione e pagamento della indennità di espropriazione. Le principali innovazioni sono le seguenti:

- 1) unificazione dei diversi procedimenti previsti dalle leggi finora vigenti;
- 2) eliminazione delle competenze prefettizie e del tribunale ed attribuzione delle stesse all'ufficio per le espropriazioni costituito all'interno di ciascun ente titolare del potere espropriativo;
- 3) adozione di una normativa generale per determinare l'indennità di espropriazione;
- 4) unificazione della normativa sul giudizio di opposizione alla stima;
- 5) definizione organica e graduale del procedimento di determinazione e pagamento della indennità di espropriazione;
- 6) emanazione del decreto di espropriazione dopo che è stato adempiuto al procedimento di definizione e pagamento dell'indennità.

Sezione I - Del modo di determinare l'indennità di espropriazione

Art. 20 (L-R) - *La determinazione provvisoria dell'indennità di espropriazione (articolo così sostituito dal D.Lgs. n. 302/2002)*

1. 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)

2. Ove lo ritenga opportuno in considerazione dei dati acquisiti e compatibile con le esigenze di celerità del procedimento, l'autorità espropriante invita il proprietario e, se del caso, il beneficiario dell'espropria-

zione a precisare, entro un termine non superiore a venti giorni ed eventualmente anche in base ad una relazione esplicativa, quale sia il valore da attribuire all'area ai fini della determinazione della indennità di esproprio. (L)

3. Valutate le osservazioni degli interessati, l'autorità espropriante, anche avvalendosi degli uffici degli enti locali, dell'ufficio tecnico erariale o della commissione provinciale prevista dall'articolo 41, che intenda consultare, prima di emanare il decreto di esproprio accerta il valore dell'area e determina in via provvisoria la misura della indennità di espropriazione. (L)

4. L'atto che determina in via provvisoria la misura della indennità di espropriazione è notificato al proprietario con le forme degli atti processuali civili e al beneficiario dell'esproprio, se diverso dall'autorità procedente. (L)

5. Nei trenta giorni successivi alla notificazione, il proprietario può comunicare all'autorità espropriante che condivide la determinazione della indennità di espropriazione. La relativa dichiarazione è irrevocabile. (L)

6. Qualora abbia condiviso la determinazione dell'indennità di espropriazione, 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)

7. Il proprietario può limitarsi a designare un tecnico di propria fiducia, al fine dell'applicazione dell'articolo 21, comma 2. (L)

8. Qualora abbia condiviso la determinazione della indennità di espropriazione e abbia dichiarato l'assenza di diritti di terzi sul bene il proprietario è tenuto a depositare nel termine di sessanta giorni, decorrenti dalla comunicazione di cui al comma 5, la documentazione comprovante, anche mediante attestazione notarile, la piena e libera proprietà del bene. In tal caso l'intera indennità, ovvero il saldo di quella già corrisposta a titolo di acconto, è corrisposta 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. (L)

9. Il beneficiario dell'esproprio ed il proprietario stipulano l'atto di cessione del bene qualora sia stata

condivisa la determinazione della indennità di espropriazione e sia stata depositata la documentazione attestante la piena e libera proprietà del bene. 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.

10. L'atto di cessione volontaria è trasmesso per la trascrizione, entro quindici giorni presso l'ufficio dei registri immobiliari, a cura e a spese dell'acquirente. (L)

11. Dopo aver corrisposto l'importo concordato, l'autorità espropriante, in alternativa alla cessione volontaria, può procedere, anche su richiesta del promotore dell'espropriazione, alla emissione e all'esecuzione del decreto di esproprio. (L)

12. L'autorità espropriante, anche su richiesta del promotore dell'espropriazione, può altresì emettere ed eseguire il decreto di esproprio, dopo aver ordinato il deposito dell'indennità condivisa presso la Cassa depositi e prestiti qualora il proprietario abbia condiviso la indennità senza dichiarare l'assenza di diritti di terzi sul bene, ovvero qualora non effettui il deposito della documentazione di cui al comma 8 nel termine ivi previsto ovvero ancora non si presti a ricevere la somma spettante. (L)

13. Al proprietario che abbia condiviso l'indennità offerta spetta l'importo di cui all'articolo 45, comma 2, anche nel caso in cui l'autorità espropriante abbia emesso il decreto di espropriazione ai sensi dei commi 11 e 12. (L)

14. Decorsi inutilmente trenta giorni dalla notificazione di cui al comma 4, si intende non concordata la determinazione dell'indennità di espropriazione. L'autorità espropriante dispone il deposito, entro trenta giorni, presso la Cassa depositi e prestiti Spa, della somma senza le maggiorazioni di cui all'articolo 45. Effettuato il deposito, l'autorità espropriante può emettere ed eseguire il decreto d'esproprio. (L)

15. Qualora l'efficacia della pubblica utilità derivi dall'approvazione di piani urbanistici esecutivi, i termini per gli adempimenti di cui al comma 1 del presente articolo decorrono dalla data di inserimento degli immobili da espropriare nel programma di attuazione dei piani stessi. (L)

La P.A. può acquisire la disponibilità del bene nel momento immediatamente successivo alla dichiarazione di p.u., prima quindi della emanazione del decreto di esproprio mediante la dichiarazione d'urgenza preordinata all'esproprio a seguito di un procedimento semplificato che consente di ovviare alle formalità previste dal presente articolo, sotto il profilo dell'individuazione, in contraddittorio con le parti interessate, dei beni da espropriare e del relativo valore.

Divenuto efficace il provvedimento che dichiara la pubblica utilità previsto dagli artt. 17 e 19, entro i successivi trenta giorni l'autorità espropriante compila l'elenco dei beni da espropriare che comprende una descrizione sommaria degli stessi, i nominativi dei proprietari e indica le somme che sono offerte per la loro espropriazione.

L'elenco deve essere notificato a ciascun proprietario - nella parte che lo riguarda - con le forme degli atti processuali civili. I proprietari nei successivi 30 giorni possono presentare osservazioni scritte e documenti.

L'autorità espropriante, ove lo ritenga opportuno e compatibile con le esigenze di rapidità del procedimento, invita il proprietario a precisare, entro un termine non superiore a 20 giorni ed eventualmente in base ad una relazione illustrativa, quale sia il valore che egli ritiene sia da attribuire all'area, ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio.

L'autorità espropriante, valutate le osservazioni degli interessati, avvalendosi del parere degli uffici comunali o dell'ufficio statale del territorio o della commissione provinciale per i valori agricoli, prima di emanare il decreto di esproprio accerta il valore dell'area e determina la misura provvisoria dell'indennità. La dichiarazione è irrevocabile.

Il proprietario, ove non concordi sull'indennità proposta, può designare un tecnico di sua fiducia per la costituzione del collegio al quale viene demandata la stima del bene. Il proprietario ha il diritto soggettivo ad essere invitato all'accordo bonario, ma lo deve esercitare, a pena di decadenza, nei termini fissati. L'accordo sostituisce il successivo procedimento amministrativo, in quanto la P.A. realizza le sue finalità non tanto attraverso la sua potestà autoritativa, ma attraverso l'accordo con l'espropriato. Se il proprietario rifiuta la cifra proposta e non intende avvalersi della terna di tecnici, si chiede la determinazione dell'indennità definitiva alla Commissione Provinciale Espropri. Il proprietario può comunque fare l'opposizione alla stima definitiva con ricorso alla competente Corte d'appello.

Quando la determinazione dell'indennità sia stata accettata e il proprietario abbia dichiarato l'assenza di diritti di terzi sul bene, allo stesso deve essere corrisposta la somma stabilita entro 60 giorni decorrenti dalla comunicazione di accettazione e dal deposito da parte del proprietario, presso l'ufficio espropriazioni, della documentazione comprovante la piena libertà del bene. Decorso il termine suddetto al proprietario sono dovuti gli interessi, nella misura del tasso legale, calcolati sull'importo dell'indennità e per la durata del ritardo nel pagamento.

L'espropriante e l'espropriato, quando condividano la valutazione dell'ammontare dell'indennità sono tenuti a concludere l'accordo di cessione dei beni. Il proprietario è anche tenuto a consentire l'immissione in possesso all'autorità richiedente. Quindi, se il proprietario concorda con la cifra proposta dalla P.A., deve fare una dichiarazione apposita, che è irrevocabile, consente di giungere alla cessione volontaria del bene e dà al proprietario il diritto di ricevere un acconto pari all'80% dell'indennizzo.

Il c. 5 pone fine alla disputa giurisprudenziale affermando che la dichiarazione di accettazione è irrevocabile. La modifica apportata dal D.Lgs. n. 302/2002 accerta il diritto del proprietario che accetta l'indennità di consentire l'immissione nel possesso. Tale diritto è quantificato con la corresponsione dell'autorità espropriante dell'80% della somma dovuta a titolo di acconto. Il richiedente deve autocertificare la piena e libera proprietà del fondo. Il pagamento del saldo avviene dopo il deposito da parte della proprietà della attestazione notarile del suo diritto entro lo stesso termine di 60 giorni dall'accettazione dell'indennità. Il mancato pagamento determina gli interessi di mora.

Se il proprietario accetta la determinazione dell'indennità provvisoria, l'A. è obbligata a concludere l'accordo di cessione che è considerato come contratto di diritto pubblico, ausiliario del provvedimento amministrativo. Se l'accordo bonario non si perfeziona, il procedimento riprende il suo iter dall'ultimo atto, ossia l'A. procede al pagamento delle indennità accettate e al deposito delle altre indennità presso la Cassa depositi e prestiti.

I commi 11 e seguenti, di nuova formulazione, prevedono facoltà alternative alla cessione volontaria, le modalità del deposito della somma non concordata presso la Cassa depositi e prestiti, i termini per gli adempimenti nel caso in cui l'efficacia della p.u. derivi dall'approvazione dei piani urbanistici esecutivi. In generale, in assenza di espressa previsione normativa, non è consentito, nel rispetto dei principi dell'ordinamento tributario, trasferire benefici fiscali da un soggetto passivo d'imposta ad altro soggetto passivo (Risoluzione n. 208/E del 7.11.2003 Agenzia entrate).

In definitiva, il procedimento di determinazione dell'indennità è caratterizzato da una sorta di "contrattazione coattiva" preordinata a consentire all'autorità espropriante di preordinare in via provvisoria la misura dell'indennità, che potrà o meno essere condivisa dall'espropriato. In ogni caso il decreto di esproprio potrà essere adottato solo quando l'indennità provvisoria sia stata fatta oggetto di un'offerta reale all'espropriato e successivamente vincolata alla soddisfazione del diritto del proprietario espropriato. Determinata l'indennità provvisoria, la vicenda propriamente espropriativa si separa da quella concernente l'indennizzo, divenendo autonoma.

Il tempestivo deposito presso la Cassa depositi e prestiti di somma liquidata a titolo di indennità di occupazione legittima ha efficacia obbligatoria, per l'espropriante debitore, ragione per cui sulla somma depositata e non riscossa, sulla quale decorrono, in favore dell'espropriato, gli interessi previsti dall'ordinamento della Cassa, non possono essere liquidati ulteriori interessi legali a carico del medesimo espropriante (Cass., I, n. 26902 del 10.11.2008).

Art. 21 (R) - Procedimento di determinazione definitiva dell'indennità di espropriazione (articolo così sostituito dal D.Lgs. n. 302/2002)

1. L'autorità espropriante forma l'elenco dei proprietari che non hanno concordato la determinazione della indennità di espropriazione. (L)

2. Se manca l'accordo sulla determinazione dell'indennità di espropriazione, l'autorità espropriante invita il proprietario interessato, con atto notificato a mezzo di ufficiale giudiziario, a comunicare entro i successivi venti giorni se intenda avvalersi, per la determinazione dell'indennità, del procedimento previsto nei seguenti commi e, in caso affermativo, designare un tecnico di propria fiducia. (L)

3. Nel caso di comunicazione positiva del proprietario, l'autorità espropriante 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 il tecnico di cui al comma 4, ma è prorogabile per effettive e comprovate difficoltà. (L)

4. Il presidente del tribunale civile, nella cui circoscrizione si trova il bene da stimare, nomina il terzo tecnico, su istanza di chi vi abbia interesse. (L)

5. Il presidente del tribunale civile sceglie il terzo tecnico 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. (L)

6. Le spese per la nomina dei tecnici:

a) sono liquidate dall'autorità espropriante, in base alle tariffe professionali;

b) sono poste a carico del proprietario se la stima è inferiore alla somma determinata in via provvisoria, sono divise per metà tra il beneficiario dell'esproprio e l'espropriato se la differenza con la somma determinata in via provvisoria non supera in aumento il decimo e, negli altri casi, sono poste a carico del beneficiario dell'esproprio. (L)

7. I tecnici comunicano agli interessati il luogo, la data e l'ora delle operazioni, mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento o strumento telematico, almeno sette giorni prima della data stabilita. (L)

8. Gli interessati possono assistere alle operazioni anche tramite persone di loro fiducia, formulare osservazioni orali e presentare memorie scritte e documenti, di cui i tecnici tengono conto. (L)

9. L'opposizione contro la nomina dei tecnici non impedisce o ritarda le operazioni, salvo il diritto di contestare in sede giurisdizionale la nomina e le operazioni peritali. (L)

10. La relazione dei tecnici è depositata presso l'autorità espropriante, che ne dà notizia agli interessati mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento, avvertendoli che possono prenderne visione ed estrarne copia entro i successivi trenta giorni. (L)

11. In caso di dissenso di uno dei tecnici, la relazione è adottata a maggioranza. (L)

12. Ove l'interessato accetti in modo espresso l'indennità risultante 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. 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)

13. Il proprietario ha il diritto di chiedere che la somma depositata o da depositare sia impiegata in titoli del debito pubblico. (L)

14. Salve le disposizioni del testo unico, si applicano le norme del codice di procedura civile per quanto riguarda le operazioni peritali e le relative relazioni. (L)

15. Qualora il proprietario non abbia dato la tempestiva comunicazione di cui al comma 2, l'autorità espropriante chiede la determinazione dell'indennità alla commissione prevista dall'articolo 41 che provvede entro novanta giorni dalla richiesta. (L)

16. La relazione della commissione è depositata e comunicata secondo le previsioni del comma 10 e si procede a norma del comma 12. (L)

Nel precedente art. 20 sono state stabilite le norme per la determinazione dell'indennità provvisoria. L'art. 21 stabilisce il procedimento per la determinazione dell'indennità definitiva, già regolato dall'art. 31 della legge n. 2359 del 1865. Il procedimento previsto dalla legge predetta e dalla legge n. 865 del 1971 viene unificato. Se manca l'accordo per la determinazione dell'indennità il proprietario è invitato a comunicare se intende avvalersi del giudizio arbitrale di un collegio di tre tecnici, uno designato dallo stesso proprietario, uno dall'autorità espropriante ed uno dal Presidente del tribunale.

La legge regola le spese per l'incarico dei tecnici i quali informano preventivamente gli interessati della data e luogo in cui terranno le loro operazioni, alle quali possono assistere espropriante ed espropriato. La relazione dei tecnici è depositata presso l'autorità espropriante che ne dà notizia agli interessati i quali possono prenderne visione entro 30 giorni. Trascorso tale termine l'autorità espropriante autorizza il pagamento dell'indennità ovvero ne ordina il deposito alla Cassa DD.PP. per conto del proprietario il quale può chiedere che la somma stabilita sia impiegata in titoli del debito pubblico. Nel caso di mancata nomina del perito da parte del proprietario, la determinazione dell'indennità è affidata alla Commissione provinciale per la determinazione del valore agricolo.

Art. 22 (L) - Determinazione urgente dell'indennità provvisoria (articolo così sostituito dal D.Lgs. n. 302/2002)

1. Qualora l'avvio dei lavori rivesta carattere di urgenza, tale da non consentire l'applicazione delle

disposizioni dell'art. 20, 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. (L)

2. Il decreto di esproprio può altresì essere emanato ed eseguito in base alla determinazione urgente della indennità di espropriazione senza particolari indagini o formalità, nei seguenti casi:

a) per gli interventi di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443;

b) allorché il numero dei destinatari della procedura espropriativa sia superiore a 50. (L)

3. Ricevuta dall'espropriato la comunicazione di cui al comma 1 e la documentazione comprovante la piena e libera disponibilità del bene, l'autorità espropriante dispone il pagamento dell'indennità di espropriazione nel termine di sessanta giorni. Decorso tale termine al proprietario sono dovuti gli interessi nella misura del tasso legale. (L)

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

5. In assenza della istanza del proprietario, l'autorità espropriante chiede la determinazione dell'indennità alla commissione provinciale prevista dall'art. 41, che provvede entro il termine di trenta giorni, e dà comunicazione della medesima determinazione al proprietario, con avviso notificato con le forme degli atti processuali civili. (L)

La disposizione che prevede la determinazione urgente dell'indennità provvisoria ha carattere innovativo ed è applicabile per i casi nei quali l'urgenza, adeguatamente motivata, rende necessaria l'emissione del decreto di esproprio, senza attendere l'esito del procedimento relativo alla determinazione dell'indennità. Il decreto di esproprio può essere eseguito senza particolari indagini né formalità nei casi di cui al secondo comma. In questo caso l'indennità è provvisoriamente fissata nel decreto di esproprio, notificato al proprietario il quale è invitato, nei 30 giorni successivi alla immissione in possesso, a comunicare se la condivide. Nel caso di comunicazione affermativa l'autorità espropriante provvede al pagamento della indennità di espropriazione nel termine di 60 giorni, senza applicare la riduzione del 40% per le aree edificabili. Se l'indennità prevista nel decreto non è accettata dal proprietario, si procede, su istanza dello stesso, alla nomina dei periti secondo quanto previsto dall'art. 21.

L'indennità provvisoria può essere determinata in casi di particolare urgenza senza indagini e formalità. Il procedimento in tal caso consente la tempestiva adozione del decreto

di esproprio permettendo l'immissione in possesso prima delle stesse determinazioni del proprietario sull'indennità proposta. Tale determinazione è coordinata con la possibilità di addivenire alla cessione volontaria del bene o, alternativamente, di chiedere la nomina di tecnici per la determinazione dell'indennità definitiva (C.d.S., ad. gen., 29.3.2001). In tal caso l'indennità è corrisposta tempestivamente, anziché entro i 60 giorni dall'accettazione.

La cessione volontaria è sostitutiva del decreto di esproprio e può essere effettuata fino a quando il decreto di esproprio non sia stato eseguito e cioè finì a quando non vi sia stata l'immissione nei beni. La contraddizione si manifesta nel procedimento urgente perché prima è emanato il provvedimento di esproprio e dopo il proprietario è invitato a dichiarare se accetta l'indennità urgente propositagli. Egli ha la facoltà di accettare entro 30 giorni dalla immissione nel possesso, ma ai sensi dell'art. 45 del T.U., in tale momento al proprietario non è più consentito di addivenire alla cessione. La contraddizione non è sostanziale in quanto i tempi accelerati della procedura consentono al proprietario l'alternativa o dell'accettazione o dell'impugnazione dell'indennità. La norma non dispone però il deposito dell'indennità provvisoria, ma solo il deposito dell'indennizzo in caso di mancata accettazione del proprietario entro 30 giorni dalla notifica. Mancando l'istanza del proprietario la determinazione dell'indennità è affidata alla commissione provinciale di cui all'art. 41 del T.U.

Art. 22-bis (L) - Occupazione d'urgenza preordinata all'espropriazione (articolo modificato dal D.Lgs. n. 302/2002 e così corretto con l'avviso di rettifica pubblicato in G.U. del 28.7.2003, n. 173)

1. Qualora l'avvio dei lavori rivesta carattere di particolare urgenza, tale da non consentire, in relazione alla particolare natura delle opere, l'applicazione delle disposizioni dei commi 1 e 2 dell'art. 20, può essere emanato, senza particolari indagini e formalità, decreto motivato che determina in via provvisoria l'indennità di espropriazione e che dispone anche l'occupazione anticipata dei beni immobili necessari. Il decreto contiene l'elenco dei beni da espropriare e dei relativi proprietari, indica i beni da occupare e determina l'indennità da offrire in via provvisoria. Il decreto è notificato con le modalità di cui al comma 4 e seguenti dell'art. 20 con l'avvertenza che il proprietario, nei trenta giorni successivi alla immissione in possesso può, nel caso non condivida l'indennità offerta, presentare osservazioni scritte e depositare documenti. (L)

2. Il decreto di cui al comma 1, può altresì essere emanato ed eseguito in base alla determinazione urgente della indennità di espropriazione senza particolari indagini e formalità, nei seguenti casi: a) per gli interventi di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443; b) allorché il numero dei destinatari della procedura espropriativa sia superiore a 50. (L)

3. Al proprietario che abbia condiviso la determina-

zione dell'indennità è riconosciuto l'acconto dell'80% con le modalità di cui al comma 6, dell'articolo 20. (L)

4. L'esecuzione del decreto di cui al comma 1, ai fini dell'immissione in possesso, è effettuata con le medesime modalità di cui all'art. 24 e deve aver luogo entro il termine perentorio di tre mesi dalla data di emanazione del decreto medesimo. (L)

5. Per il periodo intercorrente tra la data di immissione in possesso e la data di corresponsione dell'indennità di espropriazione o del corrispettivo, stabilito per l'atto di cessione volontaria è dovuta l'indennità di occupazione, da computare ai sensi dell'art. 50, comma 1. (L)

6. Il decreto che dispone l'occupazione ai sensi del comma 1 perde efficacia qualora non venga emanato il decreto di esproprio nel termine di cui all'art. 13. (L)

L'art. 22-bis prevede la procedura di occupazione temporanea d'urgenza preordinata all'esproprio che il T.U. n. 327 aveva abolito. Le relative modalità sono chiaramente indicate dall'articolato e non necessitano di commenti.

Quando la P.A. procede a norma del presente articolo, nel decreto di occupazione d'urgenza deve spiegare chiaramente i motivi dell'urgenza: se i motivi non sono validi, il procedimento è illegittimo (Cons. di Stato, Sez. IV, sent. 21 maggio 2008).

L'immissione in possesso è effettuata a norma dell'art. 24 e deve avvenire nel termine perentorio di tre mesi dall'emanazione del decreto di occupazione e perde efficacia qualora il decreto di esproprio non sia emanato nel termine di cui all'art. 13. Per il periodo che intercorre tra l'immissione in possesso e la corresponsione dell'indennità è dovuta al proprietario l'indennità di occupazione stabilita dall'art. 50, comma 1. Non è necessaria l'indicazione dell'indennità di espropriazione nel decreto di occupazione d'urgenza per le procedure espropriative nelle quali la dichiarazione di p.u. sia intervenuta e sia precedente al 30 giugno 2003 (TAR Lombardia Brescia, 11.8.2004, n. 893).

È stata considerata legittima l'ordinanza con la quale il comune dispone l'occupazione d'urgenza di un'area privata (ed il conseguente avviso di immissione nel possesso) ai fini della messa in sicurezza ove sussistano gravi motivi di pericolo d'inquinamento e ricorrano pertanto le condizioni previste dall'art. 49 comma 5, D.P.R. n. 327 del 2001. Ciò, in quanto il soggetto pubblico legittimato ad effettuare coattivamente interventi di salvaguardia ambientale deve poter disporre delle aree private interessate dalle relative opere. Il fondamento normativo di un siffatto potere va individuato nel ripetuto art. 49 (nella specie, nel territorio comunale erano state ammassate, a partire dagli anni settanta del secolo scorso, grandi quantità di «ceneri di pirite»; i provvedimenti esaminati dal Collegio si riferivano alla messa in sicurezza dell'area, asseritamente inquinata, demarcando un particolare aspetto della vicenda, sia pure connesso alla bonifica vera e propria, il cui procedimento si era svolto contestualmente e giunto alla fase conclusiva - TAR Veneto,

Sez. I, 5.10.2007, n. 3180). Il diritto a richiedere l'indennità di occupazione dei terreni non si prescrive in cinque anni, ma in dieci anni, decorrenti, per ogni annualità, dal giorno di compimento del relativo anno di occupazione (Cassazione, Sez. I, sent. del 21 maggio 2008).

Se vi è un accordo di cessione che preveda una generica rinuncia ad altri compensi o indennità, l'accordo si intende riferito solo all'indennità di espropriazione e quindi l'espropriato può legittimamente richiedere, in aggiunta, l'indennità di occupazione (C. di Cassazione, Sez. I, sent. del 22 febbraio 2008). L'espropriato ha anche il diritto di accedere al bilancio di previsione dell'ente locale per verificare se esso dispone o disporrà delle somme che stabiliscono di liquidare (Cons. di Stato, Sez. V, sent. 10 agosto 2007).

Elementi costitutivi del decreto di occupazione sono: la dichiarazione d'urgenza, la determinazione dell'indennità di esproprio, il termine di esecuzione. La determinazione dell'urgenza è rimessa alla valutazione dell'A. che deve indicare i motivi di particolare urgenza. Essa non è censurabile nel merito, ma solo per vizi di legittimità, pur se la relazione al t.u. richiama solo la particolare natura di talune opere, come infrastrutture stradali, ferroviarie ed altre opere lineari, cioè interventi previsti dalla legge obiettivo.

Il decreto di occupazione è emanato solo dopo effettuata la dichiarazione di p.u. L'anticipata immissione nel possesso non è bilanciata da una maggiore garanzia nella determinazione della indennità, che è lasciata alla discrezionalità dell'espropriante. La dottrina paventa che tale forma di occupazione diventi il sistema ordinario nel procedimento ablatorio motivato da fatti ordinari e imprevedibili.

Il decreto deve contenere il termine concernente l'immissione in possesso che non può superare i tre mesi dalla sua emanazione e qualora il tecnico incaricato non prenda effettivo possesso del bene nei termini, il decreto perde ogni suo effetto e l'eventuale occupazione successiva è illegittima.

L'ipotesi più evidente di occupazione strumentale è quella relativa all'organizzazione del cantiere. L'imprenditore può richiedere di occupare temporaneamente beni privati sia per organizzare il cantiere sia per estrarre materiali dal fondo occupato per eseguire l'opera. Il provvedimento è diretto a consentire l'esecuzione di un'altra opera che sia dichiarata di p.u.

L'autorità competente può ordinare l'o.t. dei fondi che occorrono per l'esecuzione delle opere necessarie, nell'eventualità di rottura degli argini, di rovesciamento di ponti e negli altri casi di forza maggiore o di assoluta urgenza. Prima dell'occupazione deve essere redatto lo stato di consistenza.

L'art. 50 del D.P.R. 327/01 prevede che l'indennità di occupazione sia ragguagliata a quella dovuta in caso di esproprio dell'area in misura pari, per ogni anno di occupazione, ad 1/12 di detta indennità e, per ogni mese o frazione di mese, ad una indennità equivalente ad 1/12 di quella annua.

Il decreto di occupazione è soggetto al giudice amministrativo, come tutti i provvedimenti amministrativi. La giurisprudenza

ha precisato che è inammissibile l'impugnativa del decreto senza la preventiva impugnazione degli atti di approvazione del progetto definitivo o esecutivo dell'opera alla cui realizzazione era strumentale l'occupazione stessa (C.d.S., IV, n. 8261/2006).

Infine, se nei termini prescritti non interviene il decreto d'esproprio, ma il bene subisce un'irreversibile trasformazione con perdita di proprietà da parte del privato, si configura un illecito ex art. 2043 c.c. da risarcire nel termine prescrizione di 5 anni (debito di valore).

Sul profilo della prescrizione è intervenuta Cass. civ. 17 aprile 2014, n. 8965 è necessario che il danneggiato si trovi nella possibilità di apprezzare la gravità delle conseguenze lesive per il suo diritto dominicale con riferimento all'effetto acquisitivo perseguito dall'amministrazione espropriante. L'onere di dimostrare il presupposto del danno richiesto dall'art. 2947 cod.civ. (coincidente con il momento in cui il trasferimento della proprietà con la sua rilevanza giuridica viene percepito dal proprietario come danno ingiusto ed irreversibile grava sulla P.A. In mancanza di tale prova, si presume che tale momento coincida con quello della citazione introduttiva del giudizio nel quale il proprietario richiede il controvalore dell'immobile.

L'occupazione appropriativa dà luogo ad un'obbligazione di valore, per cui la P.A. deve corrispondere oltre al valore venale del bene (C. Cost.349/2007), gli interessi e la rivalutazione monetaria.

È evidente il contrasto la legislazione nazionale e la CEDU per l'applicazione dell'art. 1 del Primo Protocollo aggiuntivo della CEDU, che consente la privazione del diritto dominicale per p.u. solo in presenza delle condizioni previste dalla legge e dai principi generali di diritto internazionale. (Sul punto, v. la Risoluzione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 14.02.2007 che invitava l'Italia ad introdurre nell'ordinamento uno strumento per ottenere la riparazione della violazione accertata innanzi alle autorità interne.

Il decreto di occupazione d'urgenza deve recare una congrua motivazione sulle ragioni dell'urgenza, che deve essere "qualificata", anche se vi sono eccezioni circa la motivazione per le strutture strategiche e gli insediamenti produttivi di cui alla "legge obiettivo" (n. 443/2001) e nei casi in cui vi siano più di 50 destinatari, in quanto in questi casi l'urgenza è in re ipsa (per legge) (tra le molte, v. C.d.S., IV, 8.6.2011, n. 3500; TAR Sicilia, Palermo, II, 17 maggio 2005, n. 778).

Il decreto di occupazione ha un'efficacia per 5 anni, periodo entro il quale va emanato il decreto d'espropriazione ed eseguito nei successivi 3 mesi dalla sua emanazione. L'indennità d'occupazione è commisurata al periodo che va dall'immissione in possesso e la corresponsione della detta indennità, ai sensi dell'art. 50 del T.U.).

Sezione II - Del decreto di esproprio

Art. 23 (L-R) - *Contenuto ed effetti del decreto di esproprio*

1. Il decreto di esproprio:

a) è emanato entro il termine di scadenza dell'efficacia della dichiarazione di pubblica utilità;

b) indica gli estremi degli atti da cui è sorto il vincolo preordinato all'esproprio e del provvedimento che ha approvato il progetto dell'opera;

c) indica quale sia l'indennità determinata in via provvisoria o urgente e precisa se essa sia stata accettata dal proprietario o successivamente corrisposta, ovvero se essa sia stata depositata presso la Cassa depositi e prestiti;

d) dà 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) dà atto della eventuale sussistenza dei presupposti previsti dall'articolo 22, comma 1, e della determinazione urgente della indennità provvisoria;

e-bis) dà atto degli estremi del decreto emanato ai sensi dell'articolo 22-bis e del relativo stato di esecuzione;

f) 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;

g) è notificato al proprietario nelle forme degli atti processuali civili, con un 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;

h) è eseguito mediante l'immissione in possesso del beneficiario dell'esproprio, con la redazione del verbale di cui all'articolo 24. (L)

2. Il decreto di esproprio è trascritto senza indugio presso l'ufficio dei registri immobiliari. (L)

3. La notifica del decreto di esproprio può avere luogo contestualmente alla sua esecuzione. Qualora vi sia l'opposizione 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)

4. Le operazioni di trascrizione e di voltura nel catasto e nei libri censuari hanno luogo senza indugio, a cura e a spese del beneficiario dell'esproprio. (R)

5. Un estratto del decreto di esproprio è trasmesso entro cinque giorni per la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica o nel Bollettino Ufficiale della Regione nel cui territorio si trova il bene. L'opposizione del terzo è proponibile entro i trenta giorni successivi alla pubblicazione dell'estratto. Decorso tale termine in assenza di impugnazioni, an-

che per il terzo l'indennità resta fissata nella somma depositata. (L)

Le disposizioni relative al decreto di esproprio riassumono tutte le fasi del procedimento, fino alla sua conclusione con il trasferimento della proprietà del bene che avviene con l'esecuzione del decreto, con immediata immissione in possesso del beneficiario dell'esproprio. Il contenuto discrezionale del decreto è piuttosto modesto: la discrezionalità che lo caratterizza è di massima esaurita nelle fasi procedurali, per cui il decreto presenta il carattere della doverosità in rapporto alle fasi che lo precedono. L'effetto principale del decreto di esproprio consiste nel passaggio del diritto dell'espropriando nella sfera del beneficiario, sia pure subordinatamente alla "condizione sospensiva che il medesimo decreto sia successivamente notificato ed eseguito" (c. 1, lett. f). Deve quindi prodursi una duplice condizione legale, estranea al contenuto del decreto ed inderogabile, costituita dalla notifica e dalla sua esecuzione.

In particolare, l'esecuzione del decreto deve avvenire su iniziativa dell'autorità espropriante o del suo beneficiario "entro il termine perentorio di due anni" decorrenti dalla sua emanazione mediante la "immissione in bona" da parte del beneficiario dell'esproprio, secondo le modalità stabilite dall'art. 24.

Il decreto di esproprio possiede quindi un'efficacia strumentale e non finale perché l'interesse pubblico perseguito con la sua emanazione viene soddisfatto solo con la concreta attuazione dell'effetto del provvedimento. L'esecuzione del decreto assume rilevanza al fine dell'acquisto del possesso ed ancor prima della traslazione del diritto.

Questa costruzione garantiva che, in assenza della possibilità dell'occupazione d'urgenza, la realizzazione dell'opera pubblica fosse successiva al trasferimento del diritto nella sfera giuridica del beneficiario. L'aver introdotto l'occupazione d'urgenza ha in parte pregiudicato questo intento perché ancora adesso l'esecuzione dell'opera può precedere, grazie al decreto di occupazione, il trasferimento della proprietà in capo al beneficiario. Tale condizione sospensiva non è preclusiva della trascrizione del decreto di esproprio, nei registri immobiliari, quale forma di pubblicità-notizia che deve avvenire "senza indugio" a cura e spese del beneficiario dell'espropriazione.

Quando vi è stata occupazione d'urgenza, il trasferimento della proprietà in favore dell'espropriante (a titolo originario) si realizza alla data dell'emanazione del decreto d'esproprio (o all'atto della cessione volontaria), senza dover attendere la notifica del provvedimento (Cass., I, 4 giugno 2014, n. 12547). Se invece è stato emanato il decreto di esproprio senza che vi sia stata occupazione anticipata, il reale effetto ablatorio si verifica al momento dell'esecuzione (C.d.S., IV, 9 marzo 2012, n. 1350). Il trasferimento è soggetto alla condizione sospensiva che il decreto di esproprio sia notificato ed eseguito con l'immissione in possesso, ai sensi degli artt. 23 e 24 T.U. Espropri.

È dubbio se l'avverarsi della condizione sospensiva operi con effetto retroattivo con la conseguenza che il passaggio

della proprietà sia da riportare al momento dell'adozione del decreto espropriativo. Poiché si tratta di provvedimento di natura ricettizia, in quanto provvedimento limitativo della sfera giuridica del privato (art. 21-bis della legge 241/1990), la notifica del decreto (e la sua esecuzione) costituisce un elemento essenziale per il suo perfezionamento e la decorrenza della sua efficacia (Gasparri-Cauteruccio).

Dal perfezionamento del decreto di esproprio nasce incondizionatamente il diritto all'indennizzo sulla base delle caratteristiche del bene alla data di emanazione del decreto di esproprio (art. 31, c. 1). Dopo la trascrizione del decreto "tutti i diritti relativi al bene espropriato possono essere fatti valere unicamente sull'indennità" (art. 25, c. 3).

Il mancato avverarsi degli eventi dedotti nella condizione sospensiva fa regredire la procedura espropriativa. Con tale disposizione l'Amministrazione realizza l'opera pubblica sull'area che ormai le appartiene, facendo venir meno le cause che hanno finora determinato gran parte delle situazioni di occupazione senza titolo: si riduce il contenzioso, si evitano danni economici all'ente, si riducono le possibilità di retrocessione.

Il decreto è immediatamente trascritto ai registri immobiliari ed è pubblicato nella G.U. o nel B.U.R. L'opposizione del terzo è proponibile entro trenta giorni successivi alla pubblicazione. Decorso il termine in assenza di impugnazioni, l'indennità resta fissata nella somma depositata. L'emanazione del decreto di esproprio comporta nei confronti dei terzi l'estinzione automatica di tutti i diritti gravanti sul bene espropriato "salvo quelli compatibili con i fini cui l'espropriazione è preordinata" (art. 25, c.1), nonché l'irrelevanza di tutte le pretese dei terzi nei confronti del bene espropriato, pretese che possono farsi valere, eventualmente, sull'indennità.

Sembra, al riguardo, che possa trattarsi di un acquisto del bene a titolo derivativo in quanto il carattere essenziale di questo si basa sul fatto che la traslazione del diritto è fondata sulla preesistente situazione soggettiva. La lettera e-bis) aggiunta dal D.Lgs. 302/2002 dispone che, qualora sia stato emanato il decreto di o.t. preordinata all'esproprio di cui al nuovo art. 22-bis, gli estremi e lo stato di esecuzione dello stesso devono essere indicati nel decreto di esproprio. Inoltre, secondo la C. costituzionale, le regioni non possono prorogare neanche per legge un vincolo espropriativo scaduto senza prevedere un indennizzo per i proprietari (sent. 20 luglio 2007, n. 314).

Nel decreto di esproprio è sufficiente indicare di aver corrisposto o depositato l'indennità (provvisoria) nel caso di rifiuto (C.d.S., IV, 27 ottobre 2011, n. 5777), che, ove sia accettata, non è suscettibile di ulteriori contestazioni neppure formali (Cass. I, 5 luglio 2012, n. 11276).

Da rilevare che l'eventuale vizio di notifica del decreto o la sua omissione non incide sulla sua legittimità, ma semmai sulla sua opponibilità al destinatario e sull'effettiva decorrenza dei termini processuali (Cass. n. 26066/2014).

Inoltre non sembra necessaria la notifica del decreto attraverso l'ufficiale giudiziario (C.d.S., IV, 26 gennaio 2012, n.

351). È anche possibile emanare il decreto d'esproprio o la cessione volontaria senza necessariamente effettuare il frazionamento delle aree (C.d.S., VI, 24 febbraio 2011, n. 1170).

Infine, l'inesatta indicazione degli immobili non produce vizi del provvedimento che, se materiali, si possono modificare (C.d.S., V, 791/2013).

Art. 24 (L-R) - Esecuzione del decreto di esproprio

1. 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. (L)

2. Lo stato di consistenza del bene può essere compilato anche successivamente alla redazione del verbale di immissione in possesso, senza ritardo e prima che sia mutato lo stato dei luoghi. (L)

3. Lo stato di consistenza e il verbale di immissione sono redatti in contraddittorio con l'espropriato o, nel caso di assenza o di rifiuto, con la presenza di almeno due testimoni che non siano dipendenti del beneficiario dell'espropriazione. Possono partecipare alle operazioni i titolari di diritti reali o personali sul bene. (L)

4. Si intende effettuata l'immissione in possesso anche quando, malgrado la redazione del relativo verbale, il bene continua ad essere utilizzato, per qualsiasi ragione, da chi in precedenza ne aveva la disponibilità. (L)

5. L'autorità espropriante, in calce al decreto di esproprio, indica la data in cui è avvenuta l'immissione in possesso e trasmette copia del relativo verbale all'ufficio per i registri immobiliari, per la relativa annotazione. (R)

6. L'autorità che ha eseguito il decreto di esproprio ne dà comunicazione all'ufficio istituito ai sensi dell'art. 14, comma 1. (R)

7. Decorso il termine previsto nel comma 1, entro i successivi tre anni può essere emanato un ulteriore atto che comporta la dichiarazione di pubblica utilità. (L)

L'esecuzione del decreto di esproprio avviene con il verbale d'immissione in possesso, nel termine perentorio di due anni. Lo stato di consistenza può essere compilato anche successivamente alla immissione in possesso, prima che sia mutato lo stato dei luoghi.

Il verbale di immissione e lo stato di consistenza sono redatti in contraddittorio con l'espropriato o, in sua mancanza, con la presenza di due estranei non dipendenti dal soggetto espropriante.

L'immissione in possesso del bene s'intende effettuata anche quando, dopo la redazione del relativo verbale, la sua disponibilità è ancora materialmente lasciata al proprietario od all'affittuario, nei casi in cui la complessità dell'opera non comporta la sua immediata utilizzazione.

Il decreto di esproprio comporta il trasferimento del diritto di proprietà, sempre che detto decreto sia notificato o eseguito,

con l'immissione in possesso e la redazione dello stato di consistenza entro due anni (C.d.S., IV, 9.3.2012, n. 1350). Se questo non avviene per cause imputabili all'espropriante, si applica il comma 7 in commento. L'errata indicazione delle particelle nel decreto non inficia la validità dell'atto, quando non vi sono dubbi sul suo oggetto (C.d.S., IV, 12.2.2013, n. 791).

Il vizio o l'omissione della notifica non incide sulla sua legittimità, ma semmai sulla decorrenza dei termini processuali anche per l'opposizione (Cass. n. 26066/2014).

L'impugnazione avanti al giudice amministrativo del decreto di esproprio deve avvenire entro 60 giorni dalla completa conoscenza del decreto e non sarebbe necessaria la notifica tramite ufficiale giudiziario (C.d.S., 26.1.2012, n. 351).

Art. 25 (L) - Effetti dell'espropriazione per i terzi

1. L'espropriazione del diritto di proprietà comporta 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. (L)

2. Le azioni reali e personali esperibili sul bene espropriando non incidono sul procedimento espropriativo e sugli effetti del decreto di esproprio. (L)

3. Dopo la trascrizione del decreto di esproprio, tutti i diritti relativi al bene espropriato possono essere fatti valere unicamente sull'indennità. (L)

4. A seguito dell'esecuzione del decreto di esproprio, il Prefetto convoca tempestivamente, e comunque non oltre dieci giorni dalla richiesta, il soggetto proponente e i soggetti gestori di servizi pubblici titolari del potere di autorizzazione e di concessione di attraversamento, per la definizione degli spostamenti concernenti i servizi interferenti e delle relative modalità tecniche. Il soggetto proponente, qualora i lavori di modifica non siano stati avviati entro sessanta giorni, può provvedervi direttamente, attenendosi alle modalità tecniche eventualmente definite ai sensi del presente comma. (L)

L'articolo regola gli effetti dell'espropriazione nei confronti dei terzi e si ispira alle disposizioni generali della legge n. 2359 del 1865 ed all'art. 14 della legge n. 865 del 1971.

Si è innanzi accennato al titolo derivativo dell'acquisto del bene espropriato (v. sub art. 24). Benché il bene entri nel patrimonio del beneficiario libero da pesi e limiti che potevano gravarlo nel patrimonio dell'espropriato, l'acquisto da parte del beneficiario è possibile solo in quanto si produca la perdita da parte del proprietario, pur se avviene senza alcun disconoscimento della preesistente situazione soggettiva dalla quale non può prescindere per la determinazione della disciplina applicabile alla fattispecie.

Importante è la disposizione prevista dal quarto comma relativa all'intervento del Prefetto per la definizione dello spostamento dei servizi pubblici le cui reti interferiscono con l'area nella quale deve essere realizzata l'opera pubblica. È una

disposizione che concorrerà a ridurre notevolmente le difficoltà che vengono incontrate, in diversi casi, nella fase iniziale della realizzazione delle opere pubbliche.

Capo V - Il pagamento dell'indennità di esproprio

Sezione I - Disposizioni generali

Art. 26 (R) - Pagamento o deposito dell'indennità provvisoria

1. Trascorso il termine di trenta giorni dalla notificazione dell'atto determinativo dell'indennità provvisoria, l'autorità espropriante ordina che il promotore dell'espropriazione effettui il pagamento delle indennità che siano state accettate, ovvero il deposito delle altre indennità presso la Cassa depositi e prestiti. (R)

1-bis. L'autorità espropriante ordina il pagamento diretto dell'indennità al proprietario nei casi di cui all'art. 20, comma 8. (R) (comma modificato dal D.Lgs. n. 302/2002 e così corretto nell'errata corrige di cui alla G.U. n. 173 del 28.7.2003).

2. L'autorità espropriante può ordinare altresì il pagamento diretto dell'indennità al proprietario, qualora questi abbia assunto ogni responsabilità in ordine ad eventuali diritti dei terzi, e può disporre che sia prestata una idonea garanzia entro un termine all'uopo stabilito (comma così modificato dal D.Lgs. n. 302/2002). (R)

3. Se il bene è gravato di ipoteca, al proprietario è corrisposta l'indennità previa esibizione di una dichiarazione del titolare del diritto di ipoteca, con firma autenticata, che autorizza la riscossione della somma. (R)

4. Se il bene è gravato da altri diritti reali, ovvero se sono presentate opposizioni al pagamento della indennità, in assenza di accordo sulle modalità della sua riscossione, il beneficiario dell'espropriazione deposita la somma presso la Cassa depositi e prestiti. In tal caso, l'effettivo pagamento ha luogo in conformità alla pronuncia dell'autorità giudiziaria, adita su domanda di chi vi abbia interesse. (R)

5. Qualora manchino diritti dei terzi sul bene, il proprietario può in qualunque momento percepire la somma depositata, con riserva di chiedere in sede giurisdizionale l'importo effettivamente spettante. (R)

6. La Cassa depositi e prestiti provvede al pagamento delle somme ricevute a titolo di indennità di espropriazione e in relazione alle quali non vi sono opposizioni di terzi, quando il proprietario produca una dichiarazione in cui assume ogni responsabilità in relazione ad eventuali diritti dei terzi. (R)

7. Dei provvedimenti di cui ai commi 1 e 2 è data immediata notizia al terzo che risulti titolare di un diritto ed è curata la pubblicazione, per estratto, nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica o nel Bollettino

Ufficiale della Regione nel cui territorio si trova il bene. (R)

8. Il provvedimento dell'autorità espropriante diventa esecutivo col decorso di trenta giorni dal compimento delle relative formalità, se non è proposta dai terzi l'opposizione per l'ammontare dell'indennità o per la garanzia. (R)

9. Se è proposta una tempestiva opposizione, l'autorità espropriante dispone il deposito delle indennità accettate o convenute presso la Cassa depositi e prestiti. (R)

10. Il promotore dell'espropriazione esegue il pagamento dell'indennità accettata o determinata dai tecnici, entro il termine di sessanta giorni, decorrente dalla comunicazione del decreto che ha ordinato il pagamento, salvo il caso in cui egli abbia proposto, entro lo stesso termine, l'opposizione alla stima definitiva della indennità. (R)

11. In seguito alla presentazione, da parte del promotore dell'espropriazione, degli atti comprovanti l'eseguito deposito o pagamento dell'indennità di espropriazione, l'autorità espropriante emette senz'altro il decreto di esproprio. (R)

La determinazione dell'indennità di esproprio rappresenta il punto di equilibrio tra la duplice esigenza, da un lato, della tutela della proprietà privata e, dall'altro, delle ragioni di interesse pubblico. Vi è stata sempre un'oscillazione tra la misura delle utilità sottratte al privato e la misura della valutazione comparativa tra l'interesse del privato a mantenere quel bene per le utilità che ne ritrae e l'interesse generale ad una diversa utilizzazione del bene e quindi espressione del diverso peso dei due interessi in contrasto. Secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, l'indennizzo deve rappresentare "un serio ristoro" e affinché ciò "possa realizzarsi occorre far riferimento al valore del bene in relazione alla sue caratteristiche essenziali fatte palesi dalla potenziale valutazione economica di esso secondo legge. Solo in tal modo può assicurarsi la congruità del ristoro spettante all'espropriato ed evitare che esso sia meramente apparente e irrisorio rispetto al valore del bene" (C. cost. 30 gennaio 1980, n. 5).

Il T.U. ha reso definitivi i criteri di commisurazione previsti dall'art. 5-bis della legge 5 agosto 1992, n. 359 confermando la distinzione tra il valore delle diverse indennità dovute a seconda dei beni espropriati (v. artt. 36-40 di questo T.U.).

Tale scelta è stata censurata dalla Corte europea per i diritti dell'uomo, la quale, pur riconoscendo in capo allo Stato una certa discrezionalità nel determinare l'indennizzo in presenza di un'espropriazione legittima, ha affermato che "l'art. 5-bis della legge 5 agosto 1992, n. 359, parametrando l'indennità di espropriazione ad un valore largamente inferiore a quello di mercato del bene espropriato, senza prendere in considerazione la tipologia dell'esproprio, determina la rottura del «giusto equilibrio» tra le esigenze di interesse generale e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo, violando l'art. 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo" (CEDU, Grande Camera, 29 marzo

2006, Scordino c. Italia). I problemi fondamentali che questa disciplina intende risolvere sono due: il primo riguarda l'esigenza di accertare l'effettiva titolarità del diritto di proprietà da parte del soggetto che risulta dai registri catastali, nei cui confronti si è svolta la procedura espropriativa. Il secondo riguarda l'esigenza di offrire garanzie alle situazioni dei terzi che possono vantare diritti sui beni oggetto di esproprio.

L'autorità espropriante, trascorsi trenta giorni dalla notifica dell'atto che determina l'indennità provvisoria ordina che il promotore dell'espropriazione effettui il pagamento delle indennità che siano state accettate ovvero il deposito di quelle non accettate presso la sezione provinciale della Cassa DD.PP.

Il comma 1-bis richiama la disposizione relativa al pagamento diretto dell'indennità al proprietario prevista dal comma 8 (anziché 7) dell'art. 20 del T.U., come modificato dal D.Lgs. n. 302.

L'ordine di pagamento dell'indennità al proprietario è disposto qualora questi abbia assunto ogni responsabilità in ordine ad eventuali diritti di terzi. Può essere richiesta la presentazione di idonea garanzia entro un termine prestabilito.

La norma è da coordinare con quella dell'art. 20, comma 7, la quale prevede che al proprietario che ha comunicato di accettare l'indennità e dichiarata l'assenza di diritti di terzi sul bene, la somma viene corrisposta entro il termine di sessanta giorni, decorrente dall'accettazione e dal deposito presso l'ufficio espropriazioni della documentazione comprovante la piena e libera proprietà del bene. Decorso tale termine al proprietario sono dovuti gli interessi nella misura del tasso legale.

L'autorità espropriante può quindi adottare un provvedimento conforme a quello previsto dall'art. 20, c. 7, ovvero, per ridurre i tempi del pagamento dell'indennità, al quale è subordinata l'emissione del decreto di esproprio, può disporre che il pagamento avvenga in termini più brevi, previo rilascio da parte del proprietario della dichiarazione di assenza di diritti di terzi sul bene, con le modalità di cui all'art. 47 del T.U. 28 dicembre 2000, n. 445 e, ove lo ritenga necessario, di idonea garanzia (eventualmente con fideiussione) valida fino allo svincolo che viene disposto dall'ufficio espropriazioni dopo la presentazione della documentazione comprovante la piena e libera proprietà del bene. Lo svincolo deve avvenire entro sessanta giorni dalla presentazione della documentazione.

Per le altre procedure previste dall'articolo in esame si rinvia a quanto dallo stesso disposto.

L'avvenuta ed effettiva corresponsione dell'indennità di e. definitiva, nonché la sua previa determinazione, non costituiscono requisito di validità e di legittimità del decreto di esproprio, essendo sufficiente che l'indennità provvisoria sia stata depositata presso la C.D.P.; la legittimità dei provvedimenti di e. non è inficiata dall'inesatta o inesistente liquidazione dell'indennità, essendo l'emaneazione dei predetti atti ablatori completamente sganciata da quest'ultima (C.d.S., IV, n. 5774/2006).

Il responsabile del procedimento deve formare l'elenco dei proprietari che non hanno aderito alla determinazione dell'indennità, come proposta dall'A. contestualmente al deposito dell'indennità provvisoria. Il proprietario dei beni espropriandi che non accetti l'indennità provvisoria è invitato dall'autorità espropriante a comunicare se vuole servirsi del sistema di stima peritale e, al riguardo, si applica la procedura prevista dall'art. 21 del t.u. La scelta dei tecnici (ma non del terzo tecnico) è a discrezione dell'autorità espropriante sulla quale grava l'onere delle spese. Se però la stima del bene è inferiore alla cifra quantificata in via provvisoria, l'onere è posto a carico dell'espropriato, salvo il disposto dell'art. 21 del t.u.

Art. 27 (R) - Pagamento o deposito definitivo dell'indennità a seguito della perizia di stima dei tecnici o della Commissione provinciale (D.Lgs. 302/2002)

1. La relazione di stima è depositata dai tecnici ovvero della Commissione provinciale presso l'ufficio per le espropriazioni. L'autorità espropriante dà notizia dell'avvenuto deposito mediante raccomandata con avviso di ricevimento e segnala la facoltà di prenderne visione ed estrarne copia. (R)

2. Decorsi trenta giorni dalla comunicazione del deposito, l'autorità espropriante, in base alla relazione peritale e previa liquidazione e pagamento delle spese della perizia, su proposta del responsabile del procedimento autorizza il pagamento dell'indennità, ovvero ne ordina il deposito presso la Cassa depositi e prestiti. (R)

3. In seguito alla presentazione, da parte del promotore dell'espropriazione, degli atti comprovanti l'eseguito deposito o pagamento dell'indennità di espropriazione, l'autorità espropriante emette senz'altro il decreto di esproprio. (R)

Nel caso che la determinazione dell'indennità sia effettuata a mezzo di stima del collegio dei tecnici, la relazione è depositata presso l'ufficio espropriazioni. Il proprietario viene informato dell'avvenuto deposito con facoltà di prenderne visione ed estrarne copia.

La Commissione provinciale competente per la determinazione dell'indennità definitiva è prevista dall'art. 41 del T.U.

L'autorità espropriante, decorsi trenta giorni dalla comunicazione del deposito, su proposta del responsabile del procedimento, liquida e paga le spese peritali e dispone il pagamento dell'indennità od il suo deposito presso la Cassa DD.PP.

Quando l'espropriazione è stata promossa da altro soggetto, dopo la presentazione degli atti comprovanti il pagamento od il deposito dell'indennità, l'autorità espropriante emette il decreto di esproprio.

Art. 28 (R) - Pagamento definitivo della indennità

1. L'autorità espropriante autorizza il pagamento della somma depositata al proprietario od agli aventi

diritto, qualora sia divenuta definitiva rispetto a tutti la determinazione dell'indennità di espropriazione, ovvero non sia stata tempestivamente notificata l'opposizione al pagamento o sia stato concluso tra tutte le parti interessate l'accordo per la distribuzione dell'indennità. (R)

2. L'autorizzazione è disposta su istanza delle parti interessate, su proposta del responsabile del procedimento successiva alla audizione delle parti, da cui risulti anche la mancata notifica di opposizioni di terzi. (R)

3. Unitamente all'istanza, vanno depositati:

a) un certificato dei registri immobiliari, da cui risulta che non vi sono trascrizioni o iscrizioni di diritti o di azioni di terzi;

b) un attestato del promotore dell'espropriazione, da cui risulti che non gli sono state notificate opposizioni di terzi. (R)

L'articolo regola le modalità di pagamento definitivo delle indennità nel caso di mancata notifica di opposizione di terzi. L'autorizzazione al pagamento dell'indennità è disposta su proposta dal responsabile del procedimento, successiva all'audizione delle parti. Non è più prevista, in questo caso, la competenza del Tribunale per lo svincolo delle somme da pagare, salvo quanto previsto dal successivo art. 29.

Secondo la giurisprudenza amministrativa, in caso di annullamento ottenuto in sede giurisdizionale di atti della procedura espropriativa inerente la realizzazione di una strada, in presenza di opere successivamente eseguite da amministrazioni pubbliche, pur se non statali, le amministrazioni comunali devono dare applicazione al disposto di cui all'art. 28, D.P.R. n. 380 del 2001. Ciò, anche nel caso d'interventi di interesse regionale, attraverso un'interpretazione di tale norma in funzione della sua ratio, che evidentemente è quella di attribuire alle amministrazioni comunali un mero obbligo di segnalazione alle autorità competenti, laddove di tratti di opere eseguite da altre amministrazioni pubbliche.

Art. 29 (L) - Pagamento dell'indennità a seguito di procedimento giurisdizionale

1. Qualora esistano diritti reali sul fondo espropriato o vi siano opposizioni al pagamento, ovvero le parti non si siano accordate sulla distribuzione, il pagamento delle indennità agli aventi diritto è disposto dall'autorità giudiziaria, su domanda di chi ne abbia interesse. (L)

La disposizione dell'Autorità giudiziaria per il pagamento delle indennità, su domanda di chi ne abbia interesse, è necessaria verificandosi le condizioni indicate nell'art. 29.

Sezione II - Pagamento dell'indennità a incapaci, a enti e associazioni

Art. 30 (R) - Regola generale

1. Se il bene da espropriare appartiene ad un minore, ad un interdetto, ad un assente, ad un ente o

ad una associazione che non abbia la libera facoltà di alienare immobili, gli atti del procedimento non richiedono alcuna particolare autorizzazione. (R)

L'art. 30 riproduce, con alcuni adeguamenti, l'art. 57 della legge n. 2359 del 1865. L'appartenenza del bene a minori, incapaci, assenti, enti od associazioni non comporta alcuna particolare autorizzazione per l'effettuazione del procedimento di esproprio.

Art. 31 (R) - Disposizioni sulla indennità

1. I tutori e gli altri amministratori dei soggetti indicati nell'articolo precedente devono chiedere l'approvazione del tribunale civile per la determinazione consensuale o per l'accettazione dell'indennità offerta dal promotore dell'espropriazione, ovvero per la conclusione dell'accordo di cessione. (R)

2. Se lo Stato o un altro ente pubblico è titolare del bene, si applicano le disposizioni riguardanti la transazione. (R)

3. Le somme depositate per le indennità di beni espropriati spettanti ad un minore, ad un interdetto, ad un assente, ad un ente o ad una associazione che non abbia la libera facoltà di alienare immobili, non possono essere riscosse dal tutore o dagli altri amministratori, salvo che siano impiegate con le formalità prescritte dalle leggi civili. (R)

4. Non occorre alcuna approvazione per accettare l'indennità determinata dai tecnici ai sensi dell'art. 21 o per la conversione delle indennità in titoli del debito pubblico. (R)

Coordina, con adeguamenti, le disposizioni degli artt. 58 e 59 della legge n. 2359 del 1865.

I tutori e gli altri amministratori dei soggetti indicati nell'art. 30 devono chiedere l'approvazione del tribunale civile per la determinazione consensuale, l'accettazione dell'indennità o la conclusione dell'accordo di cessione.

Per i beni dei quali è titolare lo Stato od altro ente pubblico, si applicano le norme sulla transazione di cui all'art. 1965 e seguenti del c.c. Le somme depositate per le indennità di esproprio spettanti ai soggetti di cui all'art. 30 sono vincolate ed il loro impiego deve avvenire secondo quanto previsto dalle leggi vigenti.

Per accettare l'indennità determinata dal collegio dei tecnici e per la conversione della stessa in titoli del debito pubblico non occorre alcuna approvazione.

Capo VI - Dell'entità dell'indennità di espropriazione

Sezione I - Disposizioni generali

Art. 32 (L) - Determinazione del valore del bene

1. Salvi gli specifici criteri previsti dalla legge, l'indennità di espropriazione è determinata sulla base delle caratteristiche del bene al momento dell'accordo di cessione o alla data dell'emanazione del decreto di esproprio, valutando l'incidenza dei vin-

coli di qualsiasi natura non aventi natura espropriativa e senza considerare gli effetti del vincolo preordinato all'esproprio e quelli connessi alla realizzazione dell'eventuale opera prevista, anche nel caso di espropriazione di un diritto diverso da quello di proprietà o di imposizione di una servitù. (L)

2. Il valore del bene è determinato senza tenere conto delle costruzioni, delle piantagioni e delle migliorie, qualora risulti, avuto riguardo al tempo in cui furono fatte e ad altre circostanze, che esse siano state realizzate allo scopo di conseguire una maggiore indennità. Si considerano realizzate allo scopo di conseguire una maggiore indennità, le costruzioni, le piantagioni e le migliorie che siano state intraprese sui fondi soggetti ad esproprio dopo la comunicazione dell'avvio del procedimento. (L)

3. Il proprietario, a sue spese, può asportare dal bene i materiali e tutto ciò che può essere tolto senza pregiudizio dell'opera da realizzare. (L)

Le disposizioni dell'art. 32 hanno particolare importanza per determinare il valore del bene e per fissare l'indennità di espropriazione. Viene affermato il principio secondo il quale l'indennità è determinata in base alle caratteristiche del bene al momento dell'accordo di cessione o alla data del decreto di esproprio, tenendo conto dell'incidenza di eventuali vincoli esistenti, con esclusione del vincolo preordinato all'esproprio, per gli effetti di depotenziamento delle possibilità edificatorie e della diminuzione di valore dallo stesso determinati, esclusione che è stata affermata dalla Corte Costituzionale (16 giugno 1993, n. 283) e dalla Cassazione (sez. I, 22 febbraio 2000, n. 1087 e 15 gennaio 2000, n. 425). Il principio si applica solo quando assume rilievo il valore commerciale del bene (quindi per le aree edificabili, legittimamente edificate e per gli interventi privati di pubblica utilità). La non influenza sul calcolo del valore ai fini dell'indennità si verifica anche nel caso di espropriazione di un diritto diverso da quello di proprietà.

Operazione preliminare è quindi quella di accertare "le caratteristiche del bene". La normativa prevede tre diverse fattispecie:

A) Aree non edificabili per le quali "... l'indennizzo è determinato in base al criterio del valore agricolo, tenendo conto delle colture effettivamente praticate sul fondo e del valore dei manufatti edilizi legittimamente, anche in relazione all'esercizio dell'azienda agricola, senza valutare la possibile o effettiva utilizzazione diversa da quella agricola" (art. 40 comma 1 del D.P.R. 327/2001).

Il valore medio agricolo (V.A.M.) è stabilito dalla commissione provinciale Espropri, che emana annualmente apposite tabelle con prezzi diversificati in base alla regione agraria di appartenenza e alla coltura effettivamente praticata sul fondo. In caso di accordo di cessione, detta indennità viene aumentata del 50% o triplicata se il proprietario è coltivatore diretto e conduce in proprio il fondo (articolo 45, comma 2, lett. c-d).

Nel caso in cui il fondo sia condotto da soggetto diverso dal proprietario, che sia coltivatore diretto e coltivi il fondo da almeno un anno prima della dichiarazione di pubblica utilità, allo stesso spetta un'indennità pari al V.A.M. come sopra individuato, senza maggiorazioni (articolo 42). Per accertare la qualifica di coltivatore diretto, non essendovi una totale certezza sui presupposti, andrebbe fatta una verifica sulla base della prassi e della giurisprudenza, oltre che della prudente valutazione della P.A. È poi da escludere l'indennità aggiuntiva a favore dell'imprenditore agricolo. Inoltre, la Cassazione (sez. I, n. 11013/2013) ha escluso la possibilità per il coltivatore diretto di convenire o partecipare alla cessione volontaria, che è facoltà spettante al solo proprietario.

B) Aree edificabili per le quali "L'indennità è determinata nella misura pari al valore venale del bene. Quando l'espropriazione è finalizzata ad attuare interventi di riforma economico-sociale, l'indennità è ridotta del 25 per cento. Nei casi in cui è stato concluso l'accordo di cessione, o quando esso non è stato concluso per fatto non imputabile all'espropriato ovvero perché a questi è stata offerta un'indennità provvisoria che, attualizzata, risulta inferiore agli otto decimi di quella determinata in via definitiva, l'indennità è aumentata del 10 per cento". (articolo 37 commi 1 e 2 del Decreto Presidente della Repubblica 327/2001)".

C) Aree legittimamente edificate. In tal caso "... per l'espropriazione di una costruzione legittimamente edificata, l'indennità è determinata nella misura pari al valore venale" (articolo 38).

Qualora la costruzione o parte di essa sia stata realizzata senza concessione edilizia o autorizzazione paesistica, ovvero in difformità dalle stesse, 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.

È quindi necessario, prima delle operazioni peritali, stabilire l'esistenza o meno del requisito di edificabilità (v. art. 37, commi 3 e 4 D.P.R. in commento).

Criteri e requisiti per valutare l'edificabilità di fatto di un'area devono essere definiti da regolamento da emanarsi con decreto a cura del Ministro delle infrastrutture e trasporti (comma 5, art. 37), in pendenza del quale (comma 6) si verifica se sussistano le possibilità effettive di edificazione, valutando le caratteristiche oggettive dell'area.

In definitiva, fino all'emanazione del suddetto regolamento, è prassi ormai consolidata considerare edificabili di fatto terreni che abbiano caratteristiche fisiche adatte allo scopo e che siano contigui a zone già edificate o urbanizzate o in corso di edificazione, collegati alla rete stradale locale e allacciati, o facilmente allacciabili, alle principali reti di distribuzione dei servizi pubblici.

Una volta stabilita la natura edificabile, per l'accertamento del cosiddetto "valore venale" o valore di mercato del terreno si procederà mediante la normale tecnica estimativa, adottando il metodo più opportuno in base ai dati disponibili. Quindi, in definitiva:

1. Un'area agricola viene valutata applicando le tabelle dei Valori Agricoli Medi emanate dalla commissione provinciale Espropri, in base alla regione agraria di appartenenza e alla coltura effettivamente praticata sul terreno.

2. Un'area edificabile viene valutata in base al valore venale del bene.

3. Stesso metodo si applica per la valutazione dei fabbricati.

4. Al valore così determinatosi applicano poi le maggiorazioni o le riduzioni già innanzi indicate.

Il principio fondamentale in materia di indennità di esproprio deve rimanere insensibile al fenomeno dell'e. e non può quindi risentire né degli aumenti, né delle diminuzioni di valore del terreno, dipendenti proprio dall'e. o dall'esecuzione dell'o.p. costituente titolo per l'esproprio. Secondo la giurisprudenza la valutazione del suolo edificabile deve tener conto che la potenzialità edificatoria deve scontare gli spazi assegnabili a standard e le decurtazioni da essi imposte e quindi adottare l'indice di densità territoriale e non fondiaria, che esprime solo il volume massima consentito su una determinata area, in rapporto alla superficie effettivamente suscettibile di edificazione (Cass. civ. I, 27. 9.2006, n. 21011). Il valore va determinato con riferimento alla data del decreto di esproprio, senza tener conto degli incrementi derivanti dalla presenza di infrastrutture, opere e impianti realizzati o da realizzare appunto per l'esecuzione dell'opera cui l'espropriazione stessa è preordinata. Non è tanto rilevante, ai fini della detrazione, il costo in sé delle opere, quanto l'aumento di valore del fondo determinatosi alla data di riferimento, a seguito della loro esecuzione (Cass. civ. I, 15.01.2000, n. 425).

L'indennità di espropriazione di terreni destinati ad attrezzature pubbliche di quartiere e ad aree per l'istruzione è commisurabile al criterio delle aree edificabili. Ciò, non già per la previsione di un indice di fabbricabilità riguardante l'area, né per l'attuazione del servizio pubblico attraverso l'iniziativa privata, ma per il carattere localizzativo della previsione urbanistica in cui l'infrastruttura si inserisce funzionalmente; ed il ristoro spettante al proprietario per l'espropriazione va posto in relazione al valore delle aree cui il suolo è urbanisticamente asservito (Cass. civ. I, 8.9.2004, n. 18068). Della presenza di un vincolo d'immodificabilità privata del suolo non si tiene conto al fine della indennità. Nella ricerca del parametro urbanistico di riferimento occorre relazionare la valutazione del bene in termini di effettività al momento delle definitiva avocazione alla mano pubblica. Non si risale quindi ad una pianificazione remota e non più attuale, ma si deve valutare il suolo alla stregua della zona all'interno della quale l'o.p. da costruire garantisce la prestazione del servizio pubblico (Cass. Civ., I, 30.8.2004, n. 17438).

Il valore è determinato senza tener conto di costruzioni, piantagioni e migliorie quando risulti, tenuto conto del tempo al quale risalgono, che sono state realizzate per conseguire un'indennità maggiore. Si considerano realizzate allo scopo suddetto le migliorie effettuate dopo la comunicazione dell'avvio del procedimento. Secondo la Cassazione, la legge

29 luglio 1980 n. 385, nel dettare norme provvisorie sull'indennità di espropriazione di aree edificabili, ha previsto che le indennità determinate secondo i criteri dettati dall'art. 1 sarebbero state soggette a conguaglio secondo quanto stabilito dalla legge sostitutiva delle norme dichiarate illegittime dalla Corte cost. con la sentenza n. 5 del 1980, da emanarsi entro un anno dall'entrata in vigore della legge suddetta. Ciò comporta che la comune valutazione dell'immobile quale edificabile, in sede di accordo per la corresponsione di un acconto sull'indennità di espropriazione, non è vincolante, e non preclude quindi la verifica della natura edificatoria secondo i criteri introdotti dalla legge sopravvenuta (art. 5-bis, D.L. 11 luglio 1992, n. 333, conv. dalla legge 8 agosto 1992 n. 359), né la determinazione dell'importo dell'indennità spettante, il quale può, in ipotesi, risultare inferiore alla somma già percepita dall'espropriato a titolo di acconto, con conseguente esclusione di ogni conguaglio (Cass. civ., I, n. 3705 del 14.2.2008). Va comunque ricordato che la Corte costituzionale, con sentenza del 24 ottobre 2007, ha stabilito che la determinazione del valore delle aree edificabili è in contrasto con i principi costituzionali e lo stesso deve essere determinato sulla base del valore di mercato.

Viene riconosciuto il diritto dell'espropriato di asportare a sue spese i materiali e tutto ciò che può essere tolto senza pregiudizio dell'opera da realizzare.

La determinazione del valore del bene espropriato va compiuta con riferimento alla data del decreto di esproprio e non a quella dell'occupazione del bene, che rileva ai soli fini della determinazione della relativa indennità (Cass. civ., I, 23 maggio 2000, n. 6709).

Nel determinare l'indennità di esproprio di un suolo che, quale che ne sia la destinazione, disponga di un soprassuolo arboreo, idoneo a conferire particolari condizioni di sicurezza, utilità e amenità, occorre tener conto dell'aumento di valore di cui il suolo stesso viene a beneficiare (Cass. Civ., I, sent. 21 marzo 2014, n. 6743).

Art. 33 (L) - Espropriazione parziale di un bene unitario

1. Nel caso di esproprio parziale di un bene unitario, il valore della parte espropriata è determinato tenendo conto della relativa diminuzione di valore. (L)
2. Se dall'esecuzione dell'opera deriva un vantaggio immediato e speciale alla parte non espropriata del bene, dalla somma relativa al valore della parte espropriata è detratto l'importo corrispondente al medesimo vantaggio. (L)
3. Non si applica la riduzione di cui al comma 2, qualora essa risulti superiore ad un quarto della indennità dovuta ed il proprietario abbandoni l'intero bene. L'espropriante può non accettare l'abbandono, qualora corrisponda una somma non inferiore ai tre quarti dell'indennità dovuta. In ogni caso l'indennità dovuta dall'espropriante non può essere inferiore alla metà di quella che gli spetterebbe ai sensi del comma 1. (L)

Le norme previste dall'articolo in commento si richiamano ai principi espressi dagli artt. 40 e 41 della legge del 1865.

Nel caso di esproprio parziale di un bene unitario, caratteristica necessaria per l'applicazione della norma, il valore della parte espropriata è determinato tenendo conto della diminuzione di valore dallo stesso subita. Il principio si applica a tutte le tipologie di aree (Cassazione, sez. I, 9 aprile 1997, n. 56 e 10 luglio 1998, n. 6722).

Qualora dall'esecuzione dell'opera derivi un vantaggio immediato e speciale alla parte non espropriata del bene, dalla somma relativa al valore della parte espropriata è detratto l'importo corrispondente a tale vantaggio. La riduzione non si applica quando essa risulti superiore ad un quarto della indennità dovuta ed il proprietario abbandoni l'intero bene. L'espropriante può non accettare l'abbandono, quando corrisponda un importo non inferiore ai tre quarti della indennità dovuta. L'indennità non può essere inferiore alla metà di quella che spetterebbe all'espropriato secondo le disposizioni generali stabilite nel primo comma dell'articolo in esame. Sempre in caso di esproprio parziale, quanto spetta all'espropriato a titolo di indennizzo non può essere decurtato in ragione della possibilità che questi abbia di recuperare, in tutto o in parte il pregiudizio subito mediante successive edificazioni. Inoltre, la regola della stima differenziale non è inconciliabile con quella prevista per le aree edificabili (legge n. 359/1992). Ne consegue che le due norme vanno coordinate nel caso di espropriazione parziale di terreno edificabile (Cass. civ., I, 23.11.2004, n. 22110), avendo sempre riguardo al disposto della sentenza della Corte costituzionale del 24 ottobre 2007 secondo la quale il valore delle aree edificabili va determinato sulla base dei valori di mercato.

Secondo la giurisprudenza (Cass., I, 18.3.2015, n. 5442) il deprezzamento delle parti residue vale anche nei casi di esproprio di aziende, sempre che si accerti l'unità funzionale ed economica tra la parte espropriata e quella residua. Anche nel caso di costituzione di servitù deve calcolarsi il deprezzamento delle parti residue (Cass., I, 1.7.2015, n. 13516). Ciò vale anche nei casi di espropriazione illegittima e, in questo caso, si applicano le regole risarcitorie del caso (ad es., perdita della volumetria originariamente realizzabile: Cass., I, n. 1165/2013).

Art. 34 (L) - Soggetti aventi titolo all'indennità

1. L'indennità di esproprio spetta al proprietario del bene da espropriare ovvero all'enfiteuta, se ne sia anche possessore. (L)
2. Dopo la trascrizione del decreto di esproprio o dell'atto di cessione, tutti i diritti relativi al bene espropriato possono essere fatti valere esclusivamente sull'indennità. (L)
3. L'espropriante non è tenuto ad intervenire nelle controversie tra il proprietario e l'enfiteuta e non sopporta aumenti di spesa a causa del riparto tra di loro dell'indennità. (L)
4. Salvo quanto previsto dall'articolo 42, il titolare di un diritto reale o personale sul bene non ha diritto ad

una indennità aggiuntiva, può far valere il suo diritto sull'indennità di esproprio e può proporre l'opposizione alla stima, ovvero intervenire nel giudizio promosso dal proprietario. (L)

Il soggetto avente diritto all'indennità di esproprio è il proprietario del bene ovvero l'enfiteuta, nel caso che sia anche possessore.

Avvenuta la trascrizione del decreto di esproprio o dell'atto di cessione, gli eventuali diritti di terzi relativi al bene espropriato possono essere fatti valere esclusivamente sull'indennità. I principi della legislazione previgente sono estesi anche alla cessione volontaria.

Nelle controversie tra proprietario ed enfiteuta l'espropriante non è tenuto a intervenire, ed esse non possono comportare maggiori oneri per il riparto dell'indennità.

Precisato che i titolari di diritti reali o personali sul bene non hanno titolo ad indennità aggiuntive, il quarto comma sancisce la legittimazione degli usufruttuari, dei conduttori e degli altri titolari di diritti a far valere i loro diritti sull'indennità e ad agire in opposizione alla stima e ad intervenire nel giudizio promosso dal proprietario (Cassazione, S.U., civili, 8 giugno 1998, n. 5609). Le azioni predette hanno ad oggetto esclusivo l'indennità e non il bene espropriato del quale l'espropriante può disporre per la realizzazione dell'opera.

Art. 35 (L) - Regime fiscale

1. Si applica l'articolo 81, comma 1, lettera b), ultima parte, del testo unico delle imposte sui redditi, approvato col decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, qualora sia corrisposta a chi non eserciti una impresa commerciale una somma a titolo di indennità di esproprio, ovvero di corrispettivo di cessione volontaria o di risarcimento del danno per acquisizione coattiva, di un terreno ove sia stata realizzata un'opera pubblica, un intervento di edilizia residenziale pubblica o una infrastruttura urbana all'interno delle zone omogenee di tipo A, B, C e D, come definite dagli strumenti urbanistici. (L)

2. Il soggetto che corrisponde la somma opera la ritenuta nella misura del venti per cento, a titolo di imposta. Con la dichiarazione dei redditi, il contribuente può optare per la tassazione ordinaria, col computo della ritenuta a titolo di acconto. (L)

3. Le disposizioni del comma 2 si applicano anche quando il pagamento avvenga a seguito di un pignoramento presso terzi e della conseguente ordinanza di assegnazione. (L)

4. Le modalità di adempimento degli obblighi previsti nei commi precedenti sono disciplinate con regolamento del Ministro dell'economia e delle finanze (comma così modificato dal D.Lgs. n.302/2002). (L)

5. Si applica l'articolo 28, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, per il versamento della ritenuta, per gli obblighi della dichiarazione e per le sanzioni da irrogare. (L)

6. Gli interessi percepiti per il ritardato pagamento della somma di cui al comma 1 e l'indennità di occupazione costituiscono reddito imponibile e concorrono alla formazione dei redditi diversi. (L)

L'articolo conferma l'applicazione delle disposizioni stabilite dall'art. 81, c. 1, lett. b) del T.U. n. 917/1986, per effetto di quanto previsto dall'art. 11, commi da 5 a 8, della legge 30 dicembre 1991, n. 413, integrato dall'art. 21, comma 15, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, relative all'assoggettamento all'imposta sui redditi delle plusvalenze conseguenti alla corresponsione di indennità di esproprio o di corrispettivi per cessione volontaria o risarcimento del danno per acquisizione coattiva di un bene sul quale sia stata realizzata un'opera pubblica, intervento di edilizia residenziale pubblica od una infrastruttura urbana all'interno delle zone omogenee di tipo A, B, C e D di cui al D.M. 2 aprile 1968, come definite dagli strumenti urbanistici, effettuata a chi non eserciti una impresa commerciale.

Sugli importi versati il soggetto erogante è tenuto ad effettuare una ritenuta del 20 per cento a titolo d'imposta, salva la facoltà del contribuente di optare per la tassazione ordinaria. In tal caso la ritenuta è effettuata a titolo di acconto.

È confermato che anche gli interessi per ritardato pagamento e l'indennità di occupazione costituiscono reddito imponibile soggetto al regime fiscale di cui sopra, secondo l'art. 81 del T.U.I.D.

Gli atti relativi alla procedura di esproprio sono esenti dall'imposta di bollo ai sensi dell'art. 22, tabella B annessa al D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642. È compresa nell'esenzione la trascrizione del decreto di esproprio (Circolare n. 257 del 4 novembre 1998 - Ministero finanze - Direzione Centrale Catasto).

La legge 23 dicembre 2005, n. 266 (finanziaria 2006), all'art. 1, comma 444, con riferimento al comma 6 del presente articolo, ne ha fornito una interpretazione autentica, "nel senso che le indennità di occupazione costituiscono reddito imponibile e concorrono alla formazione dei redditi diversi se riferite a terreni ricadenti nelle zone omogenee di tipo A, B, C e D, come definite dagli strumenti urbanistici".

Le varie circolari ministeriali, a cominciare dalla n. 194/E del 24.7.1998, hanno precisato che non sono soggette a trattenuta le indennità di esproprio per: a) fabbricati; b) asservimenti di qualunque area; c) indennità aggiuntive ai coltivatori.

Sezione II - Opere private di pubblica utilità

Art. 36 (L) - Determinazione dell'indennità nel caso di esproprio per la realizzazione di opere private che non consistano in abitazioni dell'edilizia residenziale pubblica

1. Se l'espropriazione è finalizzata alla realizzazione di che non rientrino nell'ambito dell'edilizia residenziale pubblica, convenzionata, agevolata o comunque denominata nonché nell'ambito dei piani di insediamenti produttivi di iniziativa pubblica, l'indennità di

esproprio è determinata nella misura corrispondente al valore venale del bene e non si applicano le disposizioni contenute nelle sezioni seguenti (comma così modificato dal D.Lgs. n. 302/2002). (L)

1-bis. È fatto salvo il disposto dell'art. 27, comma 5 della legge 1° agosto 2002, n. 166 (comma aggiunto dal D.Lgs. n. 302/2002).

Continua ad applicarsi il criterio del valore venale del bene, previsto dall'art. 39 della legge del 1865, per la determinazione delle indennità per le espropriazioni finalizzate alla realizzazione di opere private di pubblica utilità, eccettuate quelle che rientrano nell'ambito dell'edilizia residenziale pubblica, convenzionata, agevolata o comunque denominata.

Per le opere di pubblica utilità che non rientrano nell'ambito dell'E.R.P., alle quali sono state aggiunte quelle che non rientrano nei P.I.P. di iniziativa pubblica, l'indennità è determinata nella misura corrispondente al valore venale del bene. Alle stesse non si applicano le disposizioni delle sezioni seguenti del T.U.

Il comma aggiunto si riferisce al "programma di riabilitazione urbana". Per l'attuazione del programma, la norma richiamata prevede la costituzione di un consorzio tra i proprietari degli immobili nello stesso compresi, il quale può promuovere, nei confronti degli immobili appartenenti ai proprietari non aderenti, la procedura espropriativa. L'indennità espropriativa, a carico del consorzio, deve corrispondere al valore venale dei beni espropriati diminuito degli oneri di urbanizzazione stabiliti dalla convenzione di attuazione del programma. Quindi, nel caso di utilizzazione di un suolo edificabile per scopi di pubblica utilità, in assenza di un valido ed efficace provvedimento ad una certa data, e dei provvedimenti ancora pendenti, si deve applicare il "valore venale" del bene.

Con le modifiche apportate dai commi 89 e 90 dell'art. 2 della legge n. 244/2007, la determinazione dell'indennità di esproprio passa dal 40% del valore venale e del reddito dominicale rivalutato e moltiplicato per 10, a quello del valore venale, a decorrere dal 1 gennaio 2008. Il comma 90 del citato art. 2 della legge finanziaria 2008 dispone anche in ordine a tutti i procedimenti espropriativi "pendenti", fatto salvo il caso in cui l'indennità sia stata determinata e accettata dall'espropriato. Va al riguardo ricordato che la Corte costituzionale, con due sentenze (nn. 348 e 349 del 30.10.2007) ha dichiarato illegittimo l'art. 5-bis del D.Lgs. 327/2001 che disponeva sulla determinazione dell'indennità di esproprio delle aree fabbricabili basandosi su una media tra il valore venale e la somma dei redditi dominicali rivalutati, salvo poi effettuare la decurtazione del 40% in caso di non accettazione.

In definitiva, l'indennità di cui all'art. 37, oscillando di fatto tra il 50 e il 30% del valore di mercato del bene - ulteriormente ridotto dall'imposizione fiscale - si rivela priva di un "ragionevole legame" con il valore venale del bene e quindi inidoneo ad assicurare quel "serio ristoro" richiesto dalla giurisprudenza consolidata della Corte costituzionale.

Tale determinazione disposta dal T.U. in commento era evidentemente non "perequativa" anche in relazione alle norme comunitarie ed in particolare alle linee di indirizzo inserite nel Trattato costituzionale dell'UE (art. 1-77).

In sostanza, la modifica introdotta dalla legge finanziaria 2008 prevede soprattutto un nuovo calcolo dell'indennità provvisoria, che deve essere determinata in misura pari al valore venale del bene:

a) ridotta del 25% se l'esproprio è finalizzato a interventi di riforma economica e sociale;

b) con un incremento del 10% in caso di accordo tra le parti (cessione "bonaria");

c) con una determinazione provvisoria quando l'accordo non è stato concluso per fatto non imputabile all'espropriato;

d) con l'incremento del 10% se l'indennità offerta risulta inferiore agli 8/10 di quella determinata in via definitiva;

e) il risarcimento del danno avverrà in base al valore venale, ove manchi il decreto di espropriazione alla data del 30.9.1996.

La nuova determinazione può essere richiesta da quanti nell'ambito privato abbiano ancora giudizi pendenti sia in appello che in cassazione e da quanti non abbiano raggiunto un accordo definitivo sul valore, con la possibilità di rideterminarlo in presenza anche di altre situazioni (natura agricola o edificatoria, esproprio parziale e deprezzamento della parte residua, perdita definitiva del fondo, ecc.). Gli effetti saranno diversi a seconda che l'espropriato abbia impugnato o meno in data anteriore al 1° gennaio 2008 la notifica dell'atto che ha determinato l'indennità di esproprio. Ne consegue che se il privato non ha impugnato l'atto, il ricalcolo sulla base del valore venale non sarà effettuata, mentre in presenza di contestazione nei termini o con termini ancora aperti, il privato potrà ottenere un importo determinato con i nuovi criteri.

Secondo la giurisprudenza (Cass., I, n. 13517/2015) il piano per l'edilizia economica e popolare ha natura di variante al P.R.G., con destinazione edificatoria e valenza espropriativa.

Sezione III - Determinazione dell'indennità nel caso di esproprio di un'area edificabile o legittimamente edificata

Art. 37 (L) - Determinazione dell'indennità nel caso di esproprio di un'area edificabile

1. L'indennità di espropriazione di un'area edificabile è determinata nella misura pari al valore venale del bene. Quando l'espropriazione è finalizzata ad attuare interventi di riforma economico-sociale, l'indennità è ridotta del 25 per cento (comma così sostituito dall'art. 2, c. 89 della legge n. 244/2007). (L)

2. Nei casi in cui è stato concluso l'accordo di cessione, o quando esso non è stato concluso per fatto non imputabile all'espropriato ovvero perché a questi è

stata offerta un'indennità provvisoria che, attualizzata, risulta inferiore agli otto decimi di quella determinata in via definitiva, l'indennità è aumentata del 10 per cento. (L)

3. Ai soli fini dell'applicabilità delle disposizioni della presente sezione, si considerano le possibilità legali ed effettive di edificazione, esistenti al momento dell'emanazione del decreto di esproprio o dell'accordo di cessione. In ogni caso si esclude il rilievo di costruzioni realizzate abusivamente. (L)

4. Salva la disposizione dell'articolo 32, comma 1, non sussistono le possibilità legali di edificazione quando l'area è sottoposta ad un vincolo di inedificabilità assoluta in base alla normativa statale o regionale o alle previsioni di qualsiasi atto di programmazione o di pianificazione del territorio, ivi compresi il piano paesistico, il piano del parco, il piano di bacino, il piano regolatore generale, il programma di fabbricazione, il piano attuativo di iniziativa pubblica o privata anche per una parte limitata del territorio comunale per finalità di edilizia residenziale o di investimenti produttivi, ovvero in base ad un qualsiasi altro piano o provvedimento che abbia precluso il rilascio di atti, comunque denominati, abilitativi della realizzazione di edifici o manufatti di natura privata. (L)

5. I criteri e i requisiti per valutare l'edificabilità di fatto dell'area sono definiti con regolamento da emanare con decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti (*comma così modificato dal D.Lgs. n. 302/2002*). (L)

6. Fino alla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 5, si verifica se sussistano le possibilità effettive di edificazione, valutando le caratteristiche oggettive dell'area. (L)

La Corte Costituzionale con sentenza n. 338/2011 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 7 dell'art. 37 testo unico espropri (incostituzionalità del parametro I.C.I.).

7. L'indennità è ridotta a 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, dall'art. 22, comma 1, e dall'art. 22-bis qualora il valore dichiarato risulti contrastante con la normativa vigente ed inferiore all'indennità di espropriazione come determinata in base ai commi precedenti. (L)

8. Se per il bene negli ultimi cinque anni è stata pagata dall'espropriato o dal suo dante causa un'imposta in misura maggiore dell'imposta da pagare sull'indennità, la differenza è corrisposta dall'espropriante all'espropriato. (L)

9. Qualora l'area edificabile sia utilizzata a scopi agricoli, spetta al proprietario coltivatore diretto anche una indennità pari al valore agricolo medio corrispondente al tipo di coltura effettivamente praticato.

La stessa indennità spetta al fittavolo, al mezzadro o al compartecipante 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 così modif. dal D.Lgs. n. 302/2002*). (L)

Con l'art. 2 della legge finanziaria del 2008 (legge n. 244/2007) il legislatore ha sostituito gli originari commi 1 e 2 dell'art. 37 D.P.R. n. 327/2001 dichiarati costituzionalmente illegittimi, prevedendo che l'indennità di espropriazione dei suoli edificabili deve essere commisurata al valore venale del bene (ridotta del 25% in caso di interventi di riforma economico-sociale). Nei casi in cui è stato concluso l'accordo di cessione è anche previsto un aumento dell'indennità del 10%.

Ai fini della valutazione delle aree edificabili, devono essere considerate le possibilità legali ed effettive di edificazione esistenti al momento dell'emanazione del decreto di esproprio o dell'atto di cessione (art. 37, c. 3). Il rapporto tra edificabilità legale ed edificabilità di fatto è stato risolto in virtù del criterio della preponderanza della classificazione urbanistica attribuendo prevalenza al requisito della edificabilità legale. È stata così affermata la necessità di un meccanismo di verifica oggettiva e non legata a valutazioni opinabili della natura delle aree rispetto alla presupposta loro bipartizione; ciò ha condotto ad attribuire la priorità della edificabilità legale ed in via secondaria alla edificabilità di fatto utilizzabile ad es., in assenza di qualsiasi pianificazione urbanistica (Cass., S.U., n. 172/2001).

In definitiva, per le aree edificabili, per quelle edificate e per le espropriazioni finalizzate ad opere private di P.U., l'indennità di e. va commisurata al valore venale del bene, salvi i correttivi di volta in volta previsti.

Per le aree agricole, resta invariato il "valore agricolo" (mentre per le aree non coltivate, il riferimento al valore agricolo "medio" è stato ritenuto costituzionalmente illegittimo dalla sentenza della C. Costituzionale n. 181/2011).

Va sempre ricordato che la sentenza della Corte costituzionale del 24 ottobre 2007 ha stabilito che il valore delle aree edificabili deve essere determinato sulla base dei valori di mercato.

I commi 3 e 6 assumono a riferimento la condizione relativa alla "possibilità legale ed effettiva di edificazione", prevista dall'art. 5-bis del D.L. n. 333/1992. Ai fini dell'edificabilità di fatto non può assumere rilievo l'esistenza di costruzioni abusive, in coerenza con il principio espresso nell'articolo successivo, che esclude l'attribuzione di ogni rilievo alle opere abusive ai fini della determinazione dell'indennità.

Con il quinto comma si è rinviata la determinazione dei criteri e requisiti per valutare l'edificabilità di fatto ad un regolamento da emanare dal Ministero dei LL.PP. Fino all'entrata in vigore di tale regolamento il sesto comma stabilisce che occorre verificare se sussistono le possibilità effettive di edificazione, valutando le caratteristiche soggettive dell'area.

In conformità all'art. 16 del D.Lgs. n. 504/1992 con il settimo comma è stato confermato che l'indennità è ri-

dotta ad un importo pari al valore indicato nell'ultima dichiarazione presentata dall'espropriato ai fini dell'ICI, prima della determinazione formale dell'indennità secondo le norme del T.U., qualora il valore dichiarato ai fini predetti risulti contrastante con la normativa vigente ed inferiore all'indennità di espropriazione stabilita secondo le norme dell'articolo in esame. La Corte costituzionale, con sentenza n. 351 del 25 luglio 2000 (Sett. giur. 2000, n. 151) ha affermato che l'art. 16, c. 1, D.Lgs. n. 504/1992, il quale riduce l'indennità di esproprio ad un importo pari all'ultimo valore dichiarato ai fini dell'applicazione dell'imposta comunale sugli immobili, ove questo sia inferiore a quanto spetterebbe secondo i criteri ordinari, non contrasta con l'art. 97 Cost., perché la norma non coinvolge, se non in modo indiretto, profili organizzati dell'azione amministrativa e comunque rispetta il canone del buon andamento, mirando ad un recupero della correttezza reciproca nei rapporti fra Autorità e amministrato.

La successiva giurisprudenza di legittimità si è tuttavia orientata nel senso che l'evasore totale non perde il suo diritto all'indennizzo espropriativo, ma è unicamente destinato a subire le sanzioni per l'omessa dichiarazione e l'imposizione dell'ICI che aveva tentato di evadere.

In presenza di un orientamento non univoco della Consulta, le sezioni unite civili della Cassazione hanno rimesso la questione alla Corte Costituzionale. Questa ha individuato in materia di indennità di espropriazione un nucleo minimo di tutela del diritto di proprietà per il quale l'indennità non può ignorare ogni dato valutativo inerente i requisiti del bene, né può elidere un ragionevole legame con il valore di mercato. Pertanto il legislatore, pur avendo ampia discrezionalità nel definire le proprie politiche fiscali, non può adottare misure di prevenzione o dissuasione fiscale qualora prevedano a carico del soggetto dichiarante un onere eccessivo o comportino un'eccessiva misura sanzionatoria, come nel caso in cui possano giungere ad una sostanziale espropriazione senza indennizzo. Di conseguenza l'art. 16, c. 1, del D.Lgs. n. 504/1992, sostanzialmente trasfuso nell'art. 37, c. 7, del D.P.R. n. 327/2001, non è compatibile con la tutela del diritto di proprietà poiché "non contempla alcun meccanismo che, in caso di omessa dichiarazione/denuncia ICI, consenta di porre un limite alla totale elisione di tale indennità, garantendo comunque un ragionevole rapporto tra il valore venale del suolo espropriato e l'ammontare della indennità. Peraltro, tale *vulnus* si determina anche per il caso di dichiarazione/denuncia di valori irrisori, o di valori che potrebbero condurre comunque ad elidere il necessario vincolo di ragionevolezza e proporzionalità fra il comportamento tributario illecito e la sanzione". La Corte, pertanto, con la sentenza n. 338 del 22 dicembre 2011 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della citata norma.

Quando l'area edificabile è utilizzata per attività agricole, spetta al proprietario coltivatore diretto anche una indennità pari al valore agricolo medio corrispondente al tipo di coltura effettivamente praticata. La stessa indennità spetta al fittavolo, mezzadro o partecipante che, per effetto della procedura,

sia costretto ad abbandonare in tutto od in parte il fondo direttamente coltivato, da almeno un anno, con il lavoro proprio e quello dei familiari.

Deve di massima escludersi che un'area edificabile soggetta a vincolo urbanistico che la destini all'espropriazione sia per ciò esente dall'imposta. In particolare l'art. 37, comma 8 mira a ristorare il proprietario del pregiudizio da lui derivante nel caso in cui l'imposta versata nei 5 anni precedenti all'esproprio calcolata sul valore venale del bene, sia superiore a quella che sarebbe risultata ove calcolata sull'indennità di e. effettivamente corrisposta (Cass. Civ., sez. trib., 4.10.2004, n. 19750).

Con riferimento all'indennità, la sua determinazione deve avvenire sulla base "dell'accertamento, non già della contrapposizione vincoli conformativi/espropriativi, ma della ricorrenza (o per converso della mancanza) delle "possibilità legali di edificazione" al momento del decreto di espropriazione (L. n. 359, art. 5 bis, comma 3 e art. 32, comma 1 e art. 37, comma 3 T.U.): accertamento risolto in modo inequivoco dal comma 4 dell'art. 37 T.U. per il quale, premessa la ininfluenza dei vincoli espropriativi, "non sussistono le possibilità legali di edificazione quando l'area è sottoposta ad un vincolo di inedificabilità assoluta in base alla normativa statale o regionale o alle previsioni di qualsiasi atto di programmazione o di pianificazione del territorio, ivi compresi il piano regolatore generale, ovvero in base ad un qualsiasi altro piano o provvedimento che abbia precluso il rilascio di atti, comunque denominati, abilitativi della realizzazione di edifici o manufatti di natura privata" (Cass. n. 3620 del 2016).

La Corte di Cassazione, sez. I Civile, con sentenza 28 settembre 2016 n. 19193, ha confermato i criteri applicabili in materia di indennità di espropriazione, con riferimento agli artt. 32 e 37 del dPR n. 327/2001 e s. m., secondo la quale ai fini indennitari si considerano le possibilità legali ed effettive di edificazione, esistenti al momento del decreto di esproprio, premessa la ininfluenza dei vincoli espropriativi. Conseguentemente non sussistono le possibilità legali di edificazione quando l'area è sottoposta ad un vincolo di inedificabilità assoluta in base alla normativa statale e regionale o alle previsioni di qualsiasi atto di programmazione o di pianificazione del territorio, ivi compreso, tra gli altri, il piano regolatore generale, ovvero in base ad un qualsiasi altro piano o provvedimento che abbia precluso il rilascio di atti, comunque denominati, abilitativi della realizzazione di edifici o manufatti di natura privata.

In definitiva sono espropriativi i vincoli specifici e particolari per singole opere pubbliche o di p.u. che nascono dalle varianti ordinarie o derivanti dall'approvazione dei progetti, dalle conferenze dei servizi, dagli accordi di programma, ecc., che comportano svuotamento della proprietà in quanto impongono su beni particolari condizioni di inedificabilità assoluta senza limiti di tempo (sul punto, si vedano anche gli artt. 35 e 38 della legge n. 164/2014, c.d. "sblocca Italia", in tema di risorse energetiche e di impianti per recupero di energia dei rifiuti).

La giurisprudenza (v. C.d.S., 24.3.2009, n. 1765) ha anche identificato la categoria dei "vincoli strumentali", quelli cioè che subordinano l'edificabilità di un'area al suo inserimento in un programma pluriennale e la formazione di uno strumento esecutivo. Tali vincoli hanno durata quinquennale.

Secondo il C.d.S. (IV, n. 1982/2010) i vincoli conformativi non hanno scadenza e non danno diritto ad indennizzo. Invece, i vincoli espropriativi hanno la durata in generale di 5 anni e per alcune ipotesi di piani urbanistici 10 anni, mentre i p.e.e.p. hanno la durata di 18 anni. Dopo la scadenza, in caso di reiterazione, danno diritto ad indennizzo (v. art. 39).

Art. 38 (L) - Determinazione dell'indennità nel caso di esproprio di un'area legittimamente edificata

1. Nel caso di espropriazione di una costruzione legittimamente edificata, l'indennità è determinata nella misura pari al valore venale. (L)

2. Qualora la costruzione ovvero parte di essa sia stata realizzata in assenza della concessione edilizia o della autorizzazione paesistica, ovvero in difformità, 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 (comma così modificato dal D.Lgs. n. 302/2002). (L)

2-bis. Ove sia pendente una procedura finalizzata alla sanatoria della costruzione, l'autorità espropriante, sentito il comune, accerta la sanabilità ai soli fini della corresponsione delle indennità (comma modif. dal D.Lgs. 302/2002). (L)

Il primo comma accoglie l'orientamento giurisprudenziale secondo il quale il criterio previsto dall'art. 5-bis del D.L. n. 333/1992 si applica alle sole aree edificabili e non anche a quelle già edificate. Per queste ultime ha continuato a trovare applicazione il criterio del valore venale stabilito dall'art. 39 della legge del 1865 e non è stata seguita la tesi per cui l'indennità andava calcolata per l'area di sedime con criterio previsto dal citato art. 5-bis e per il soprasuolo secondo il valore venale dello stesso (Cassazione, 24 novembre 1997, n. 1191; 4 novembre 1998, n. 11058; 10 luglio 1998, n. 6718).

Il secondo comma richiama, con modifiche, il principio previsto dall'art. 16, nono comma, della legge n. 865/1971, per le aree agricole urbanizzate ed edificate: il principio dell'irrelevanza, ai fini della determinazione dell'indennità, delle costruzioni abusive, per il suo carattere generale, si applica anche per le aree edificabili (Cassazione, I, 23 dicembre 1999, n. 13656. La decisione ha precisato che non ha rilevanza la mancata dovuta esecuzione dell'ordinanza di demolizione della costruzione abusiva).

La giurisprudenza ha elaborato i criteri di indennizzo nel caso di edificio di interesse storico artistico ed ha ritenuto che esso sia calcolato con riferimento al valore di mercato di beni che abbiano caratteristiche simili e che si trovino nelle stesse situazioni di manutenzione (Cass. civ., I, n. 3320/1998).

Non è consentito liquidare un'indennità di esproprio prima di avviare i procedimenti di demolizione o di applicazione di sanzioni pecuniarie previste dal D.P.R. 380/2001, nell'ipotesi di immobili costruiti abusivamente. Comunque l'indennità è commisurabile al valore della sola area, pur se riguardo alla costruzione non risulti disposta o eseguita la demolizione (Cass. civ., I, n. 2612/2006). Può fare eccezione l'ipotesi che alla data dell'intervento ablativo risulti già rilasciata la concessione in sanatoria (Cass., I, 17.1.2014, n. 12700). In tal caso si valuta la sola area, ad evitare che l'abusività degli insediamenti possa concorrere anche indirettamente ad accrescere il valore del fondo (Cass., S.U., 14.5.2010, n. 11730). Tuttavia, le più recenti pronunce tendono ad affermare la necessità di una valutazione unitaria della costruzione e dell'area su cui la stessa insiste (Cass., I, 4.4.2012, n. 8918). Se però, al momento del decreto non è intervenuta la sanatoria, la costruzione non potrà essere considerata ai fini indennitari e si pagherà solo l'area di sedime (Cass., I, 17.1.2014, n. 918).

In caso di abusivismo parziale che non giustifica un provvedimento di demolizione, si deve valutare la parte conforme ai fini della corresponsione dell'indennità, mentre la parte abusiva va demolita. Il proprietario non ha alcun interesse al mantenimento di un immobile soggetto a procedimento ablativo.

La Cassazione (Sez. I, 11 aprile 2001, n. 5370) ha inoltre ritenuto che nel caso in cui oggetto di espropriazione sia un fabbricato con latitante terreno edificabile, il manufatto costituisce un'entità economica da valutarsi come bene autonomo, il cui valore deve essere distintamente considerato in aggiunta al valore del suolo, effettuando la liquidazione corrispondente con riferimento ai criteri di cui all'art. 5-bis della legge n. 359/1992 (art. 37, T.U. n. 327/2001) per il terreno edificabile, senza che rilevi il fatto che il fabbricato sia destinato dall'espropriante alla demolizione. Il comma è stato integrato dal D.Lgs. 302/2002 con la precisazione che per le costruzioni solo in parte realizzate legittimamente, l'indennità è, per tale parte, determinata in misura pari al valore venale e per quella costruita abusivamente, nella misura relativa alla sola area di sedime.

Se è in itinere una procedura finalizzata alla sanatoria, l'autorità espropriante, sentito il Comune, accerta la sanabilità ai soli fini della corresponsione dell'indennità. Inoltre, per i risarcimenti dei danni subiti dalle aree agricole, può farsi ricorso a criteri di utilizzabilità diversi da quella agricola (ad es., parcheggio, agriturismo, attività sportive) e liquidare all'espropriato un danno maggiore di quello previsto dai minimi tabellari (Cassazione, S.U., sent. del 3 aprile 2007).

Per quanto riguarda la valutazione del giardino, vale il valore della rendita catastale (v. anche art. 37); per quanto riguarda il cortile interno, ove esso abbia il compito di dare luce ed aria al corpo di fabbrica e non disponga di propria autonomia o di rendita propria, l'indennità si commisura sul valore venale dell'insieme della costruzione (Cass., I, n. 2569/2014).

Art. 39 (L-R) - Indennità dovuta in caso di incidenza di previsioni urbanistiche su particolari aree comprese in zone edificabili

1. In attesa di una organica risistemazione della materia, nel caso di reiterazione di un vincolo preordinato all'esproprio o di un vincolo sostanzialmente espropriativo è dovuta al proprietario una indennità, commisurata all'entità del danno effettivamente prodotto. (L)

2. Qualora non sia prevista la corresponsione dell'indennità negli atti che determinano gli effetti di cui al comma 1, l'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 ed a corrisponderla entro i successivi trenta giorni, decorsi i quali sono dovuti anche gli interessi legali. (R)

3. Con atto di citazione innanzi alla corte d'appello nel cui distretto si trova l'area, il proprietario può impugnare la stima effettuata dall'autorità. L'opposizione va proposta, a pena di decadenza, entro il termine di trenta giorni, decorrente dalla notifica dell'atto di stima. (L)

4. Decorso il termine di due mesi, previsto dal comma 2, il proprietario può chiedere alla corte d'appello di determinare l'indennità. (L)

5. Dell'indennità liquidata ai sensi dei commi precedenti non si tiene conto se l'area è successivamente espropriata. (L)

Con le disposizioni dell'art. 39 si è inteso stabilire la disciplina relativa alle conseguenze della reiterazione del vincolo preordinato all'esproprio, dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 179/1999 che aveva dichiarato illegittime le disposizioni allora esistenti.

Il primo comma stabilisce che al proprietario, nel caso di reiterazione di un vincolo preordinato all'esproprio o di un vincolo sostanzialmente espropriativo, deve essere corrisposta una indennità commisurata al danno dallo stesso effettivamente subito.

Nel caso in cui non sia prevista negli atti che dispongono la reiterazione del vincolo la corresponsione dell'indennità, l'autorità che l'ha disposta è tenuta a liquidare l'indennità entro due mesi dalla data in cui ha ricevuto la domanda di pagamento documentata ed a corrisponderla entro i 30 giorni successivi, decorsi i quali sono dovuti gli interessi legali. Da rilevare che, dopo la decadenza del vincolo espropriativo, se il comune non provvede a pianificare nuovamente l'area, il proprietario può chiedere il risarcimento del danno (Cons. di Stato, Sez. V, sent. del 22 febbraio 2007).

Con atto di citazione avanti alla Corte d'Appello il proprietario può impugnare la stima effettuata dall'autorità entro 30 giorni dalla notifica della stessa. Dell'indennità liquidata per la reiterazione del vincolo non si tiene conto se l'area è successivamente espropriata. Lo scomputo non è stato ammesso in quanto avrebbe vanificato il diritto all'indennità

per la reiterazione del vincolo, affermato dalla giurisprudenza costituzionale.

Il TAR Piemonte (sez. I, con sentenza 31 agosto 2016 n. 112) ha dichiarato l'illegittimità di una delibera di Consiglio Comunale con la quale veniva reiterato, per la durata di cinque anni, un vincolo preordinato all'esproprio, con le seguenti motivazioni: "... La delibera consiliare, impugnata con il ricorso n. 1116/2010, rappresenta un tipico caso di scuola di illegittima reiterazione dei vincoli espropriativi, in quanto atto privo di motivazione, nonché posto in violazione di quanto già statuito nella sentenza n.1109/2006. Al fine di giustificare la reiterazione del vincolo, l'amministrazione si è limitata a richiamare le esigenze di bilancio, senza alcun cenno, oltre che alla persistenza dell'interesse pubblico e alla sua attualità a realizzare le opere di viabilità, alle specifiche ragioni del ritardo, alla mancanza di possibili soluzioni alternative o di perequazione fra i proprietari espropriabili e, dunque, l'ineluttabilità della scelta dell'area già vincolata: Manca poi ogni riferimento alla serietà e affidabilità della realizzazione nei termini previsti delle opere di cui trattasi e ogni elemento per dimostrare, sulla scorta della situazione dei luoghi, che la rinnovazione del vincolo sulla stessa area è necessaria per realizzare l'opera o l'intervento pubblico. L'illegittimità della delibera appare ancora più evidente, se si considera che già l'atto di reiterazione dei vincoli precedentemente adottato, nel 2001 era stato annullato per difetto di motivazione".

Secondo la Cass., I, 4.9.2012, n. 14774, è esclusa una reiterazione implicita del vincolo, ma questa deve essere formale ed esplicita (Cass., S.U., n. 9302/2010). Inoltre non pare che vi siano divieti per una pluralità di reiterazioni del medesimo vincolo, senza che ciò comporti la riapprovazione degli strumenti urbanistici (C.d.S., I, parere 14.12.2012, n. 5377).

È pacifica la giurisprudenza (Cass., I, 2091/2014) secondo la quale non può applicarsi la rivalutazione automatica alle indennità legittime, per le quali si potrà considerare la valutazione del "maggior danno" rispetto agli interessi legali sulla base dei documenti allegati e delle presunzioni stabilite dalla giurisprudenza.

Sono dovuti, in caso di giudizio, gli interessi dalla data del decreto di esproprio e non da quella della domanda giudiziale se questa è anteriore al decreto (Cass., VI, 5 ottobre 2015, n. 19851).

Sezione IV - Determinazione dell'indennità nel caso di esproprio di un'area non edificabile

Art. 40 (L) - Disposizioni generali

1. Nel caso di esproprio di un'area non edificabile, 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 diver-

sa da quella agricola (comma così modificato dal D.Lgs. 302/2002). (L)

2.-3. *Commi dichiarati costituzionalmente illegittimi da sent. C. Cost. n. 181 del 10 giugno 2011.* (L)

4. 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. (L)

5. Nei casi previsti dai commi precedenti, l'indennità è aumentata delle somme pagate dall'espropriato per qualsiasi imposta relativa all'ultimo trasferimento dell'immobile. (L)

La giurisprudenza considera aree non edificabili, oltre alle aree agricole, quelle colpite da vincolo di inedificabilità assoluta, ad es., destinata a verde dal PRG. Un'area è edificabile se, all'atto dell'apposizione del vincolo espropriativo, è espressamente classificata tale dal PRG o dal programma di fabbricazione o da strumenti equivalenti; per converso, non ha tale classificazione in presenza di vincoli di inedificabilità ovvero di destinazione agricola (C. App. Reggio Calabria, n. 2176/2005).

Tutte le sentenze della Corte cost. non hanno eliminato la divisione tra aree edificabili e aree non edificabili/agricole; ed il ripristino del valore venale non significa che acquistano la prerogativa della edificabilità quei terreni che ne sono privi di diritto e vale sempre la classificazione urbanistica e il valore venale quale criterio per determinare le indennità di aree agricole; il che non comporta che esse devono considerarsi edificatorie (Cass., 5.2.2014, n. 2558). La possibilità di fare costruzioni rurali non rende l'area edificabile (Cass., I, n. 18248/2015). Tuttavia, l'indennità di esproprio di un'area non edificabile non va necessariamente determinata in base al valore agricolo, ma "deve essere applicata la regola che impone di tener conto delle obiettive e intrinseche caratteristiche ed attitudini dell'area in relazione alle utilizzazioni autorizzate dagli strumenti di pianificazione del territorio" (Cass., I, 17.9.2015, n. 18248).

L'indennità di espropriazione va commisurata, ai sensi del combinato disposto degli artt. 15 e 16 della legge 865/1971, al valore agricolo del fondo, quale si determina in base alla media dei valori, nell'anno solare precedente il provvedimento ablativo, dei terreni ubicati nell'ambito della medesima regione agraria ove siano praticate le stesse colture, ed in base all'incidenza dell'esproprio nei riguardi dell'azienda agricola della quale il fondo costituisce elemento (Cass. civ., I, n. 3662/2001).

Una indennità aggiuntiva, determinata in misura pari al valore agricolo medio corrispondente al tipo di coltura effettivamente praticata, è dovuta al proprietario coltivatore diretto o imprenditore agricolo a titolo principale. In base alla nuova normativa del T.U., dovrebbe essere riconosciuta anche all'imprenditore proprietario dell'area espropriata l'indennità aggiuntiva, in passato negata.

Tuttavia, dopo la sentenza della Corte cost. n. 181/2011 deve ritenersi non più operante il sistema premiale, in quanto

incompatibile con il nuovo sistema normativo (Cass., I, n. 9269/2014).

L'indennità aggiuntiva - come sostiene la Cass. (sez. VI, ord. n. 15861/2013) - "non consente però la valutazione del complesso dei beni organizzato per l'esercizio di una specifica e ben individuata impresa agricola, da intendersi nel senso di cui all'art. 2555 c.c. e quindi di tutte le conseguenze pregiudizievoli, ivi compreso il mancato guadagno, del ridimensionamento e/o della cessazione dell'attività imprenditoriale, ma comporta che il pregiudizio debba comprendere il ristoro del pregiudizio arrecato dall'espropriazione all'attività aziendale agricola su quel terreno esercitata, avente cioè una incidenza diretta sul fondo, consistendo in un danneggiamento materiale dell'immobile o nella compromissione di una condizione di fatto essenziale per l'utilizzazione o il godimento dello stesso e risolvendosi sul piano economico in una effettiva diminuzione del valore venale del bene su cui era allocata l'azienda agricola".

Quando non si tratti di un esproprio parziale, il proprietario dovrà provare nelle singole ipotesi e dopo l'esproprio, i danni indiretti per la perdita di taluni benefici, come la ridotta luminosità, l'aumento dei rumori, ecc.

Come già previsto dall'ultimo comma dell'art. 16 della legge n. 865/1971, l'indennità va aumentata delle imposte pagate dall'espropriato, relative all'ultimo trasferimento dell'immobile. L'attività deve essere svolta almeno un anno prima della data di deposito della relazione che promuove il procedimento di esproprio. L'onere di provare la qualità di affittuario ricade sul reclamante.

Tuttavia, la giurisprudenza del Consiglio di Stato (Sez. IV, n. 305 del 22.01.2014) ritiene che in caso di esproprio non può tenersi conto del valore agricolo medio né in sede di calcolo dell'indennità, né a fini risarcitori, dovendosi fare riferimento al valore venale in comune commercio, considerate tutte le caratteristiche del suolo, ivi compresa la sua ubicazione più o meno interna a centri abitati, la presenza di acqua, di energia elettrica, opere urbanizzative e altre infrastrutture.

In definitiva, dopo la sentenza n. 181/2011 della Corte cost. che ha dichiarato illegittimo il criterio del v.a.m. (valore agricolo medio) in relazione all'art. 40, c. 2 e 3, dovendosi applicare il valore venale del bene, non è più possibile applicare la triplicazione di detto valore venale.

Se la procedura espropriativa non viene definita con decreto (o con cessione), ma sfocia in occupazione illegittima, venendo a mancare un valido provvedimento espropriativo, il danno subito dal coltivatore per effetto della perdita del godimento del fondo dovrebbe essere risarcito in base ai principi di cui all'art. 2043 c.c. (Cass., I, n. 16371/2014 la quale configura una sorta di perdita di chances).

Art. 41 (L-R) - Commissione competente alla determinazione dell'indennità definitiva (Rubrica così modificata dal D.Lgs. n. 302/2002)

1. 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. (L)

2. La Regione può nominare altri componenti e disporre la formazione di sottocommissioni, aventi la medesima composizione della commissione prevista dal comma 1. (L)

3. La commissione ha sede presso l'ufficio tecnico erariale. Il dirigente dell'Ufficio distrettuale delle imposte cura la costituzione della segreteria della commissione e l'assegnazione del personale necessario. (R)

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 agrario, secondo i tipi di coltura effettivamente praticati. (R)

Le disposizioni dell'art. 41 riproducono quelle stabilite dal primo al quarto comma dell'art. 16 della legge n. 865 del 1971, relative alla composizione, nomina e competenze della Commissione provinciale per la determinazione del valore dei terreni agricoli. Rispetto al testo precedente è stato sostituito, nel terzo comma, all'Intendente di Finanza il Dirigente dell'ufficio distrettuale delle imposte del capoluogo di provincia, ove la commissione ha sede. Nella rubrica dell'articolo, il cui testo è invariato, il riferimento alla determinazione del v.a.m. è stato sostituito con quello di "determinazione dell'indennità definitiva", che corrisponde al v.a.m. stabilito annualmente dalla commissione provinciale con la procedura di cui al quarto comma. Il giudice di merito non può disapplicare il valore tabellare attribuendo quello che ritiene il valore venale, poiché verrebbe ad essere disapplicata la stessa legge (Cass. civ., I, 16.12. 2005, n. 27813).

Per il calcolo dell'indennità è stato seguito dalla legge l'orientamento della giurisprudenza che ha dichiarato incostituzionale il sistema dell'indennizzo basato sul valore agricolo medio formulato dalla legge n. 865/1971. Rimane quindi la distinzione, introdotta in via provvisoria dall'art. 5-bis della legge n. 359/1992, fra aree edificabili e aree non edificabili. L'indennità di espropriazione di un'area edificabile è determinata nella misura pari all'importo, diviso per due e ridotto del 40% equivalente alla somma del valore venale del bene

e del reddito dominicale netto, rivalutato ai sensi degli artt. 24 e ss. del D.Lgs. n. 917/1986 e moltiplicato per 10 (art. 37 T.U.), riprendendo pedissequamente il criterio previsto dal citato art. 5-bis della legge n. 359/1992.

Art. 42 (L) - Indennità aggiuntive

1. Spetta una indennità aggiuntiva al fittavolo, al mezzadro o al partecipante 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. (L)

2. L'indennità aggiuntiva è determinata ai sensi dell'art. 40, comma 4, ed è corrisposta a seguito di una dichiarazione dell'interessato e di un riscontro della effettiva sussistenza dei relativi presupposti (comma così modificato dal D.Lgs. 302/2002). (L)

La disposizione dell'art. 42 prevede un'indennità aggiuntiva da corrispondersi al fittavolo, mezzadro e partecipante che viene a trovarsi nelle condizioni per le quali il nono comma dell'art. 37 ha previsto la corresponsione dell'indennità d'importo pari a quella corrisposta al proprietario.

Il secondo comma prevedeva che l'indennità aggiuntiva era "pari a quella spettante al proprietario". Con la modifica si è fatto esclusivo riferimento alla sola indennità aggiuntiva spettante al proprietario coltivatore diretto o imprenditore agricolo a titolo principale, secondo quanto stabilisce il quarto comma dell'art. 40, distinta dall'indennità per il v.a.m., spettante soltanto ai proprietari.

La corresponsione dell'indennità aggiuntiva ai soggetti indicati nell'art. 42 è effettuata a seguito di dichiarazione dell'interessato e del riscontro da parte dell'espropriante dell'effettiva sussistenza dei presupposti necessari.

La giurisprudenza riconosce all'affittuario o ad altro titolare di diritti personali di godimento sull'immobile oggetto di esproprio la possibilità di pretendere dal proprietario già indennizzato, la corresponsione della parte dell'indennità a lui spettante. Egli può agire anche con opposizione alla stima e intervenire nell'analogo giudizio proposto dal proprietario espropriato (Cass. civ., I, n. 5381/2006). La stessa indennità, pari al v.a.m. spetta al proprietario coltivatore diretto e al fittavolo o al partecipante nel caso che il terreno sia edificabile. L'aggiunta dell'avverbio "anche" apportata dal D.Lgs. n. 302/2002 riferito al proprietario consente di dirimere gli eventuali dubbi sull'erogazione dell'indennità agricola per le aree edificabili utilizzate a scopi agricoli nel caso che il proprietario sia anche coltivatore diretto.

Art. 42-bis - Utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico (articolo introdotto dall'art. 34, comma 1, legge n. 111 del 2011)

1. Valutati gli interessi in conflitto, l'autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, può disporre che esso sia acquisito, non retro-

attivamente, al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario sia corrisposto un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale, quest'ultimo forfetariamente liquidato nella misura del dieci per cento del valore venale del bene.

2. Il provvedimento di acquisizione può essere adottato 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. Il provvedimento di acquisizione può essere adottato anche durante la pendenza di un giudizio per l'annullamento degli atti di cui al primo periodo del presente comma, se l'amministrazione che ha adottato l'atto impugnato lo ritira. In tali casi, le somme eventualmente già erogate al proprietario a titolo di indennizzo, maggiorate dell'interesse legale, sono detratte da quelle dovute ai sensi del presente articolo.

3. Salvi i casi in cui la legge disponga altrimenti, l'indennizzo per il pregiudizio patrimoniale di cui al comma 1 è determinato in misura corrispondente al valore venale 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. Per il periodo di occupazione senza titolo è computato a titolo risarcitorio, se dagli atti del procedimento non risulta la prova di una diversa entità del danno, l'interesse del cinque per cento annuo sul valore determinato ai sensi del presente comma.

4. Il provvedimento di acquisizione, recante l'indicazione delle circostanze che hanno condotto alla indebita utilizzazione dell'area e se possibile la data dalla quale essa ha avuto inizio, è specificamente motivato in riferimento alle attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico che ne giustificano l'emanazione, valutate comparativamente con i contrapposti interessi privati ed evidenziando l'assenza di ragionevoli alternative alla sua adozione; nell'atto è liquidato l'indennizzo di cui al comma 1 e ne è disposto il pagamento entro il termine di trenta giorni. L'atto è notificato al proprietario e comporta il passaggio del diritto di proprietà sotto condizione sospensiva del pagamento delle somme dovute ai sensi del comma 1, ovvero del loro deposito effettuato ai sensi dell'articolo 20, comma 14; è soggetto a trascrizione presso la conservatoria dei registri immobiliari a cura dell'amministrazione procedente ed è trasmesso in copia all'ufficio istituito ai sensi dell'articolo 14, comma 2.

5. Se le disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 4 sono applicate quando un terreno sia stato utilizzato per finalità di edilizia residenziale pubblica, agevolata o convenzionata, ovvero quando si tratta di terreno destinato a essere attribuito per finalità di interesse pubblico in uso speciale a soggetti privati, il

provvedimento è di competenza dell'autorità che ha occupato il terreno e la liquidazione forfetaria dell'indennizzo per il pregiudizio non patrimoniale è pari al venti per cento del valore venale del bene.

6. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano, in quanto compatibili, anche quando è imposta una servitù e il bene continua a essere utilizzato dal proprietario o dal titolare di un altro diritto reale; in tal caso l'autorità amministrativa, con oneri a carico dei soggetti beneficiari, può procedere all'eventuale acquisizione del diritto di servitù al patrimonio dei soggetti, privati o pubblici, titolari di concessioni, autorizzazioni o licenze o che svolgono servizi di interesse pubblico nei settori dei trasporti, telecomunicazioni, acqua o energia.

7. L'autorità che emana il provvedimento di acquisizione di cui al presente articolo né dà comunicazione, entro trenta giorni, alla Corte dei conti mediante trasmissione di copia integrale.

8. Le disposizioni del presente articolo trovano altresì applicazione ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore ed anche se vi è già stato un provvedimento di acquisizione successivamente ritirato o annullato, ma deve essere comunque rinnovata la valutazione di attualità e prevalenza dell'interesse pubblico a disporre l'acquisizione; in tal caso, le somme già erogate al proprietario, maggiorate dell'interesse legale, sono detratte da quelle dovute ai sensi del presente articolo (*articolo introdotto dall'art. 34 D.L. 6 luglio 2011, n. 98 conv. dalla legge 15 luglio 2011, n. 111*).

Nel tentativo di adeguarsi ai principi della CEDU che escludono la configurabilità di un'espropriazione indiretta o "sostanziale", in assenza di un idoneo titolo legale, il T.U. ha disciplinato la c.d. "occupazione provvedimentoale" o "acquisizione sanante", con la quale si attribuisce alla P.A. il potere discrezionale di acquisire in sanatoria, con atto ablativo formale, la proprietà delle aree occupate nel pubblico interesse in carenza di titolo, escludendo che l'acquisizione possa avvenire in via di mero fatto (Fantini).

Rispetto al passato non è più il proprietario a doversi attivare in sede giudiziale per ottenere il risarcimento, ma è la P.A. in via amministrativa a dover offrire un risarcimento al danneggiato commisurato al valore del bene da valutare al momento in cui il fondo è stato occupato "sine titolo", con l'aggiunta di interessi moratori aventi analogia decorrenza. L'effetto traslativo non è più connesso al "fatto" della trasformazione irreversibile, ma all'"atto" con cui, valutati i vari interessi in contrasto, la P.A. dispone l'acquisizione. Viene in tal modo legalizzata l'espropriazione sostanziale effettuata in mancanza di un titolo ablativo.

Tuttavia, secondo la CEDU di Strasburgo, persistono le stesse censure che configurano un fatto illecito espresse con riferimento all'occupazione appropriativa, per la mancanza di

regole “sufficientemente accessibili, precise e prevedibili” (sent. Sordino c. Italia del 15 luglio e del 29 luglio 2004).

Sull'istituto dell'acquisizione sanante è da ultimo intervenuta la declaratoria d'illegittimità costituzionale (sent. 8 ottobre 2010, n. 293). Di qui l'esigenza di un passaggio intermedio, diretto all'acquisto della proprietà del bene da parte dell'ente espropriante attraverso gli ordinari strumenti civilistici di acquisto immobiliare, ovvero dell'istituto dell'“accordo”, di cui all'art. 11 della legge n. 241/90, o, infine, della cessione volontaria ex art. 45 T.U. n. 327/2001 (Cons. di Stato, IV, 1 giugno 2011, n. 3331).

A colmare il vuoto normativo è intervenuto l'art. 34 del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 che ha inserito nel T.U. in commento l'art. 42-bis, con il quale si è inteso assicurare un nuovo bilanciamento dei contrapposti interessi emergenti dall'occupazione senza titolo, cioè quello della P.A. a conservare l'opera e quello del privato ad un risarcimento per l'illecito subito, con ciò reintroducendo nell'ordinamento un istituto affine a quello dell'acquisizione sanante.

È quindi ribaltato lo schema dell'occupazione appropriativa: non è più il privato che deve attivarsi per chiedere al G.O. il risarcimento del danno per l'illegittima occupazione, con il rischio di vedersi dichiarare prescritta l'azione se non esercitata nel termine di 5 anni, ma è l'A. che deve procedere ad acquisire i beni utilizzati senza titolo o attraverso il procedimento di esproprio o attraverso l'atto di acquisizione. L'atto di acquisizione deve contenere la descrizione del procedimento o dei comportamenti materiali che hanno portato l'A. ad utilizzare l'area, indicando la data in cui il fatto si è verificato e il nominativo del responsabile del procedimento, la misura del risarcimento e disporre il relativo pagamento (Cass. civ., I, n. 1144/2004). La valutazione in ordine alla restituzione del bene non è più nella discrezionalità della PA, ma è rimessa alla decisione del giudice. Gli effetti dell'azione di restituzione possono essere paralizzanti solo con la richiesta espressa della PA al giudice, nel caso di fondatezza del ricorso, di disporre al posto della stessa, la condanna al risarcimento del danno (C.d.S., VI, n. 86/2007). È quanto meno garantito al proprietario un indennizzo all'occupazione senza titolo che la precedente giurisprudenza pretoria a volte paralizzava, accogliendo l'eccezione di prescrizione quinquennale.

Dopo l'introduzione della nuova disciplina, il Cons. di Stato (IV, 15 marzo 2012, n. 1438) ha innanzitutto dichiarato improcedibile sia la domanda di restituzione dell'area, sia quella di risarcimento danni avanzata dal proprietario di un'area illegittimamente occupata dalla P.A., avendo questa acquisito il diritto di proprietà dell'area di cui già aveva il possesso.

L'Autorità che utilizza il bene modificato senza titolo deve emanare un atto, non retroattivo, di acquisizione del bene al proprio patrimonio indisponibile (C.d.S., IV, 19.10.2015, n. 4777). Il proprietario può sollecitare l'autorità all'adozione dell'atto e, in caso di silenzio, può ricorrere al giudice amministrativo per l'accertamento dell'obbligo a provvedere (C.d.S., IV, 27.4.2015, n. 2126). Il proprietario che non si ritenga

soddisfatto delle somme offerte a titolo indennitario può rivolgersi al Tribunale civile (Cass., S.U., 29.10.2015, n. 22096).

Non è considerata né elusiva né violativa del giudicato la decisione di un'amministrazione locale che, a fronte di una sentenza che ordini la restituzione di un fondo al privato previa bonifica del sito, decida di disporre l'acquisizione sanante dell'area a norma dell'art. 42-bis del d.P.R. n. 327 del 2001, motivandola con la mancanza di fondi sufficienti per restituire l'area bonificata.

L'adozione di un provvedimento di acquisizione sanante non si pone quindi in contrasto con il giudicato restitutorio ma, anzi, ne costituisce un primo atto esecutivo, imposto dalla carenza di risorse utili (Cons. Stato, ad. plen., sentenza 29 aprile 2005, n. 2).

La dichiarazione di inefficacia della dichiarazione di p.u. comporta sempre la restituzione al proprietario dell'area espropriata, anche se sulla stessa si sia realizzata un'opera, ma il proprietario può optare per il risarcimento, con implicita rinuncia al diritto di proprietà (Cass., I, 28.1.2015, n. 1612).

Secondo la Corte costituzionale (sent. n. 71 del 21 marzo 2015), “anche alla luce degli artt. 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., l'obbligo motivazionale, in base alla significativa previsione normativa, che richiede «l'assenza di ragionevoli alternative alla sua adozione», deve essere interpretato nel senso che l'adozione dell'atto è consentita - una volta escluse, all'esito di una effettiva comparazione con i contrapposti interessi privati, altre opzioni, compresa la cessione volontaria mediante atto di compravendita - solo quando non sia ragionevolmente possibile la restituzione, totale o parziale, del bene, previa riduzione in pristino, al privato illecitamente inciso nel suo diritto di proprietà.

Solo se così interpretata la norma consente infatti:

- di riconoscere, per le situazioni prodottesi prima della sua entrata in vigore, l'esistenza di «imperativi motivi di interesse generale» legittimanti l'applicazione dello ius superveniens in cause già pendenti. Tali motivi consistono nell'ineludibile esigenza di eliminare una situazione di deficit strutturale, stigmatizzata dalla Corte EDU;

- di prefigurare, per le situazioni successive alla sua entrata in vigore, l'applicazione della norma come extrema ratio, escludendo che essa possa costituire una semplice alternativa ad una procedura espropriativa condotta «in buona e debita forma», come imposto, ancora una volta, dalla giurisprudenza della Corte EDU;

- di considerare rispettata la condizione, posta dalla stessa Corte EDU nella citata sentenza Scordino del 6 marzo 2007, secondo cui lo Stato italiano avrebbe dovuto «sopprimere gli ostacoli giuridici che impediscono la restituzione del terreno sistematicamente e per principio»;

- di impedire alla pubblica amministrazione - ancora una volta in coerenza con le raccomandazioni della Corte EDU

- di trarre vantaggio dalla situazione di fatto da essa stessa determinata;

- di escludere il rischio di arbitrarità o imprevedibilità delle decisioni amministrative in danno degli interessati.

Va, infine, valorizzata nella giusta misura la previsione del comma 7 dell'art. 42-bis del T.U. sulle espropriazioni, in base alla quale «(l)'autorità che emana il provvedimento di acquisizione... ne dà comunicazione, entro trenta giorni, alla Corte dei conti». Questo richiamo alle possibili conseguenze per i funzionari che, nel corso della vicenda espropriativa, si siano discostati dalle regole di diligenza previste dall'ordinamento risponde, infatti, ad un invito della stessa Corte EDU (sempre sentenza 6 marzo 2007, Scordino contro Italia), secondo cui «lo Stato convenuto dovrebbe scoraggiare le pratiche non conformi alle norme degli espropri in buona e dovuta forma, adottando misure dissuasive e cercando di individuare le responsabilità degli autori di tali pratiche».

Circa l'obbligo dell'indennizzo, il Collegio afferma che la relativa pretesa è sottoposta alla cognizione del giudice civile, ai sensi dell'art. 133, c. 1, lett. f) del Cod. proc. amm.vo, per il quale non sussiste la giurisdizione esclusiva del Cons. di Stato quando si tratti della corresponsione «delle indennità in conseguenza dell'adozione di atti di natura espropriativa e ablativa».

Infine il G.A. ha dichiarato manifestamente infondate le questioni di costituzionalità dell'art. 42-bis in commento, in quanto la citata disposizione risulta conforme alla CEDU e alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo che ha più volte condannato lo Stato italiano avendo i giudici italiani riscontrato la perdita della proprietà in assenza di un provvedimento motivato, previsto da una previsione di legge.

Il Consiglio di Stato (Sez. IV, sent. 21.9.2015, n. 4403) ha ritenuto che non elude, né viola il giudicato la decisione di un'amministrazione locale che, a fronte di una sentenza che ordini la restituzione di un fondo al privato previa bonifica del sito, decida di disporre l'acquisizione sanante dell'area a norma dell'art. 42-bis, d.P.R. n. 327 del 2001, motivandola con la mancanza di fondi sufficienti per restituire l'area bonificata.

L'adozione di un provvedimento di acquisizione sanante non si pone quindi in contrasto con il giudicato restitutorio ma, anzi, ne costituisce un primo atto esecutivo, imposto dalla carenza di risorse utili (cfr. Cons. Stato, ad. plen., sentenza 29 aprile 2005, n. 2).

È noto che l'art. 42-bis, del T.U. espropriazioni ha ad oggetto la disciplina dell'utilizzazione senza titolo, da parte della pubblica amministrazione, di un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità.

L'istituto delinea una procedura espropriativa semplificata nelle forme, ma complessa negli esiti e, con il provvedimento che ne è espressione, l'amministrazione riprende a muover-

si nell'alveo della legalità amministrativa, esercitando una funzione amministrativa ritenuta meritevole di tutela privilegiata, in funzione degli scopi di pubblica utilità perseguiti, sebbene emersi successivamente alla consumazione di un illecito ai danni del privato cittadino.

Secondo il Tar Emilia-Romagna (Parma) Sez. I, sent. 20.6.2015, n. 203, il ristoro relativo costituisce indennizzo da atto lecito ed il giudice amministrativo eventualmente adito deve declinare la giurisdizione in favore del giudice ordinario, dinanzi al quale la causa deve essere assunta nei modi, nei termini e per gli effetti di cui all'art. 11, c. 2, c.p.a. In particolare, la giurisdizione in subjecta materia si ritiene appartenga alla Corte di appello nel cui distretto si trova il bene oggetto di espropriazione ai sensi dell'art. 29, c. 2, D.Lgs. 1° settembre 2011, n. 150 (cfr. T.A.R. Toscana-Firenze, sez. I, sentenza 11 giugno 2015, n. 890; Corte Cost., sentenza 30 aprile 2015, n. 71).

Secondo il Consiglio di Stato, Sez. IV, 27 aprile 2015, n. 2126, nessun termine è stabilito dall'art. 42-bis per emettere il provvedimento di acquisizione sanante, che porrebbe termine alla situazione di illiceità ma ciò non indica certamente che l'amministrazione conservi un potere di dilazionare "sine die" l'applicazione della norma, indebitamente ritardando l'esercizio dell'opzione da essa prevista, vale a dire o la restituzione dei fondi o l'emanazione del decreto di acquisizione (come richiesto dall'istanza presentata dai ricorrenti). Al contrario, non solo deve ritenersi che l'amministrazione abbia il dovere di esercitare detta scelta (anche in applicazione dei principi costituzionali di legalità e buon andamento; cfr. sentenza Corte EDU, 30 maggio 2000, ric. 31524/96; Cons. Stato, Sez. IV, 30 gennaio 2006, n. 290; Cons. Stato, 7 aprile 2010, n. 1983; Cons. Stato, Sez. IV, 2 settembre 2011, n. 4970; Cons. Stato, sez. IV, 29 agosto 2012, n. 4650) ma deve altresì affermarsi che in assenza di uno specifico termine nell'art. 42-bis (carenza di grave pregiudizio per gli interessi pubblici, poiché esposti ad un lievitare nel tempo dell'onere risarcitorio derivante dall'illecito) ed in applicazione dell'art. 2 della legge 241/1990, l'opzione (quindi non necessariamente l'acquisizione come asserito dal T.A.R.) deve avvenire nell'ordinario termine di 90 giorni per la conclusione del procedimento di carattere obbligatorio. Infatti nell'attuale quadro normativo, che al momento del deposito della sentenza vede ancora vigente l'art. 42-bis, le Amministrazioni hanno l'obbligo giuridico di far venir meno - in ogni caso - l'occupazione "sine titulo" e, quindi, di adeguare comunque la situazione di fatto a quella di diritto (Cons. di Stato, sez. IV, n. 1713/2013).

La Corte costituzionale, con sentenza 22 aprile 2016 n. 90, riconosce, in sostanza, la metodologia di determinazione dell'indennità per i suoli agricoli che consente di assumere, come riferimento per la determinazione del valore di mercato, il VAM purché modificato in rapporto ad un coefficiente di adeguamento determinato in funzione degli elementi che possono differenziare il terreno da stimare dalle caratteristiche medie dei terreni della zona, ai quali è riferito il valore

agricolo medio di mercato determinato dalle competenti commissioni provinciali ai sensi del comma 4 dell'art. 41 del T.U.E. Per l'Alta Corte, infatti, l'indennizzo assicurato all'espropriato dall'art. 42, terzo comma, Cost., se non deve costituire un'integrale riparaazione per la perdita subita, in quanto occorre coordinare il diritto del privato con l'interesse generale che l'espropriazione mira a realizzare, non può essere, tuttavia, fissato in una misura irrisoria o meramente simbolica, ma deve rappresentare un serio ristoro, sulla base del valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica di esso.

Il Consiglio di Stato (sez. IV, 19 ottobre 2015) ha stabilito che il ristoro previsto dall'art. in commento configura un indennizzo da atto lecito, per cui le controversie relative alla sua quantificazione sono devolute alla giurisdizione ordinaria (art. 133 lett. g) c.p.a.). E' inoltre legittimo l'atto acquisitivo che costituisca l'extrema ratio per la soddisfazione di attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico. Ciò, sempre che all'esito di una effettiva comparazione con i contrapposti interessi privati, siano state escluse altre opzioni, compresa la cessione volontaria mediante atto di compravendita e non sia stata ragionevolmente possibile la restituzione del bene al privato illecitamente inciso nel suo diritto di proprietà.

Secondo una tesi critica il legislatore non avrebbe tenuto conto dei moniti della Corte di Strasburgo la quale, nel condannare l'Italia ha rilevato che l'espropriazione indiretta si pone in contrasto con il principio di legalità perché non è in grado di assicurare una sufficiente certezza e permette alla P.A. di utilizzare a proprio vantaggio una situazione di fatto derivante da "azioni illegali" (C. Sciarrotta c. Italia, III Sez. sent. 12.01.2006 – ricorso n. 14793/02). Nella stessa sentenza della Corte. Cost. n. 293/2010 si rileva che "il legislatore poteva conseguire tale obiettivo e disciplinare in modi diversi la materia, ed anche espungere del tutto la possibilità di acquisto connesso esclusivamente a fatti occupatori, garantendo la restituzione del bene al privato, in analogia con altri ordinamenti europei".

Il Consiglio di Stato (sez. IV, con sentenza 18 maggio 2016 n. 2012), ha chiarito che, nel caso in cui l'occupazione della P.A. di un bene sia illegittima ed esista un giudicato civile per il risarcimento del danno, tale giudicato non preclude all'Amministrazione di emettere un provvedimento di acquisizione sanante, ma il giudicato stesso esclude che ai proprietari interessati possa essere corrisposta, ai fini del perfezionamento del provvedimento e del conseguimento del suo effetto traslativo, una somma inferiore a quella accertata come dovuta dal predetto titolo giudiziale.

La norma in esame impone, inoltre, uno specifico obbligo motivazionale "rafforzato" in capo alla pubblica amministrazione precedente, che deve indicare le circostanze che hanno condotto alla indebita utilizzazione dell'area e se possibile la data dalla quale essa ha avuto inizio. La motivazione, in particolare, deve esporre le «attuali ed eccezionali» ragioni di interesse pubblico che giustificano l'emanazione dell'atto, valutate comparativamente con i contrapposti

interessi privati, e deve, altresì, evidenziare l'assenza di ragionevoli alternative alla sua adozione. Inoltre, nel computo dell'indennizzo viene fatto rientrare non solo il danno patrimoniale, ma anche quello non patrimoniale, forfettariamente liquidato nella misura del 10 per cento del valore venale del bene. Ciò costituisce sicuramente un ristoro supplementare rispetto alla somma che sarebbe spettata nella vigenza della precedente disciplina.

Il passaggio del diritto di proprietà, inoltre, è sottoposto alla condizione sospensiva del pagamento delle somme dovute, da effettuare entro 30 giorni dal provvedimento di acquisizione. La nuova disciplina si applica non solo quando manchi del tutto l'atto espropriativo, ma anche laddove sia stato annullato - o impugnato a tal fine, nel qual caso occorre il previo ritiro in autotutela da parte della medesima pubblica amministrazione - l'atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, oppure la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera oppure, ancora, il decreto di esproprio.

Il TAR Emilia Romagna (Parma, sez. I, 13 luglio 2016 n. 233) ha stabilito che nel caso in cui l'occupazione di un bene sia stata ritenuta illegittima ed esista un giudicato civile per il risarcimento del danno che ha escluso la restituzione ai proprietari del bene ormai irreversibilmente trasformato, essendo stata l'opera pubblica completamente realizzata, deve ritenersi che il successivo provvedimento di acquisizione sanante, emesso ai sensi dell'art. 42 bis del T.U.E., in quanto diretto a produrre un effetto già realizzato, non può che essere affetto da radicale ed insanabile nullità.

Il Consiglio di Stato (sez. IV, 13 aprile 2016 n. 1466) pur ribadendo che l'avvenuta esecuzione dell'opera pubblica non può determinare l'acquisizione della proprietà del bene occupato da parte della P.A., afferma che un eventuale giudicato che abbia dichiarato l'avvenuta acquisizione dell'area in capo alla P.A. per effetto dell'opera pubblica non può essere più disatteso.

L'autorità che usa il bene modificato senza titolo deve emanare un atto - non retroattivo - di acquisizione del bene al proprio patrimonio indisponibile (C.d.S., IV, 26 agosto 2015, n. 4014, e 9 ottobre 2015, n. 4777). Inoltre, ogni obbligo di restituzione, risarcimento, etc. è a carico di chi utilizza il bene, anche se esso non coincide con il soggetto promotore e precedente titolare dell'esproprio (C.d.S., 8 settembre 2015, n. 4183).

In caso di inerzia dell'autorità, il proprietario può sollecitare l'adozione dell'atto e, successivamente, ove manchi una risposta, può ricorrere al giudice amministrativo per far dichiarare l'illegittimità del silenzio e l'obbligo di provvedere (C.d.S., IV, n. 2126/2015).

Spetta al proprietario: a) un indennizzo patrimoniale pari al valore venale del bene al momento dell'acquisizione; b) un indennizzo pari al 10% di tale valore venale; c) un'altra somma pari al 5% per il periodo d'occupazione senza titolo calcolata sul solo valore venale patrimoniale (per gli ultimi 5 anni, dovendosi applicare la prescrizione: C.d.S., IV, 8 settembre 2015, n. 4193).

La valutazione ai fini del ristoro economico va fatta con riferimento alla disciplina urbanistica vigente al tempo del compiuto illecito.

L'atto di acquisizione va trasmesso entro 30 giorni alla Corte dei conti in copia integrale (quale misura dissuasiva idonea a individuare gli autori di tale pratica illegittima).

Secondo la giurisprudenza, occorre accertare il valore che "il mercato attribuisce al bene in considerazione delle utilizzazioni consentite dallo strumento urbanistico e in considerazione di tutte le utilizzazioni (intermedie), anche non agricole, purché non edificatorie" (Cass., I, 4 giugno 2014, n. 12547).

È discutibile la usucapibilità di beni occupati e detenuti sine titulo dalla P.A. (C.d.S., IV, 26 agosto 2015, n. 3988). In assenza del consenso del proprietario, l'occupazione è considerata una sorta di "spoglio violento", non idoneo a far maturare la usucapione. Al limite, l'usucapione potrebbe considerarsi possibile dall'entrata in vigore del T.U., d.P.R. n. 327/2001 e cioè dal 30 giugno 2003 (C.d.S., IV, 30 novembre 2015, n. 5414).

A sua volta (v. Cass., II, 14 novembre 2013, n. 25594), ove l'espropriante che, pur avendo emanato il decreto d'esproprio, non si immetta nel possesso dell'area espropriata, che rimane nella disponibilità di fatto dell'espropriato, non acquista il possesso utile ai fini dell'usucapione.

Lo sconfinamento durante l'esecuzione di un'opera pubblica in aree legittimamente occupate determina occupazione senza titolo e quindi una forma di illecito permanente, a cui si applicano le regole dell'"acquisizione sanante" e che rientrano nella giurisdizione del giudice civile (ord. Cass., S.U., 29 ottobre 2015, n. 22906). Il relativo risarcimento va chiesto all'esecutore materiale dell'opera senza titolo, anche se soggetto delegato (Cass., I, n. 3663/2012).

Il C.d.S., IV, sent. 18 maggio 2018, n. 3009 ha stabilito che la condotta illecita tenuta dell'Amministrazione pubblica con l'occupazione abusiva di terreno altrui, quale che sia stata la sua forma di manifestazione (vie di fatto, occupazione usurpativa, occupazione acquisitiva), non può comportare l'acquisizione legittima del bene.

Ai sensi dell'ordinanza della Corte di Cassazione S.U. del 8 novembre 2018, «in materia di espropriazione per p.u., la controversia relativa alla determinazione e corrispondenza dell'indennizzo, globalmente inteso, previsto per la cd. acquisizione sanante di cui all'art. 42-bis del d.P.R. n. 327/2001 è devoluta alla competenza, in unico grado, della Corte di appello, che costituisce la regola generale prevista dall'ordinamento di settore per la determinazione giudiziale delle indennità dovute, nell'ambito di un procedimento espropriativo, a fronte della privazione o compressione del diritto dominicale dell'espropriato, dovendosi interpretare in via estensiva l'art. 29 del D.Lgs. n. 150/2011, tanto più che tale norma non avrebbe potuto fare espresso riferimento a un istituto - quale quello della "acquisizione sanante" - introdotto nell'ordinamento solo in epoca suc-

cessiva» (Cass. civ., S.U. n. 15283 del 25 luglio 2016; Cass. civ., S.U. n. 15343 del 12 giugno 2018, decisa all'udienza del 13 marzo 2018).

Art. 43 - Utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico (dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla C. Costituzionale - sent. 8 ottobre 2010, n. 293)

Le disposizioni dell'art. 43 erano finalizzate all'eliminazione delle situazioni, sorte dalla prassi giurisprudenziale, definite "occupazione appropriativa, espropriazione sostanziale (c.d. accessione invertita) ed occupazione usurpativa".

Occupazione usurpativa si ha quando la P.A. procede all'occupazione di un fondo per la realizzazione di un'opera pubblica. Nel caso specifico si ha: a) assenza della dichiarazione di p.u., 2) in alternativa, l'annullamento della dichiarazione di p. u. inizialmente concessa; ovvero sopravvenuta inefficacia della dichiarazione stessa per inutile decorso dei termini previsti per l'esecuzione dell'opera. Il tutto dà luogo ad un illecito extracontrattuale permanente.

La Corte costituzionale ha rilevato, tra l'altro, che come era stato osservato dalla Corte di Strasburgo, l'espropriazione indiretta si pone in contrasto con il principio di legalità, perché non è in grado di assicurare un sufficiente grado di certezza e neppure consente alla P.A. di utilizzare a proprio vantaggio una situazione di fatto derivante da "azioni illegali", in quanto tale forma di espropriazione non può costituire un'alternativa ad un'espropriazione adottata secondo "buona e debita forma".

Il proprietario che resta sul fondo espropriato pur dopo il decreto di espropriazione non seguito da tempestivo possesso dell'immobile da parte dell'espropriante, non acquista il possesso utile al fine dell'usucapione (Cass., II 14.11.2013, n. 25594).

Capo VIII - Indennità dovuta al titolare del bene non espropriato

Art. 44 (L) - Indennità per l'imposizione di servitù

1. È dovuta una indennità al proprietario del fondo che, dalla esecuzione dell'opera pubblica o di pubblica utilità, sia gravato da una servitù o subisca una permanente diminuzione di valore per la perdita o la ridotta possibilità di esercizio del diritto di proprietà. (L)

2. L'indennità è calcolata senza tenere conto del pregiudizio derivante dalla perdita di una utilità economica cui il proprietario non ha diritto. (L)

3. L'indennità è dovuta anche se il trasferimento della proprietà sia avvenuto per effetto dell'accordo di cessione o nei casi previsti dall'art. 43. (L)

4. Le disposizioni dei commi precedenti non si applicano per le servitù disciplinate da leggi speciali. (L)

5. Non è dovuta alcuna indennità se la servitù può essere conservata o trasferita senza grave incomodo del fondo dominante o di quello servente. In tal

caso l'espropriante, se non effettua direttamente le opere, rimborsa le spese necessarie per la loro esecuzione. (L)

6. L'indennità può anche essere concordata fra gli interessati prima o durante la realizzazione dell'opera e delle relative misure di contenimento del danno. (L)

L'articolo disciplina l'indennità per l'imposizione di servitù, dovuta anche nel caso di accordo e riproduce, con modifiche, l'art. 46 della legge del 1865, relativa all'indennità di asservimento. Questa norma già conteneva la distinzione - valida anche oggi - tra l'imposizione della servitù e danno indiretto, cioè il pregiudizio permanente alla proprietà in relazione a porzioni di aree che non sono comprese nella dichiarazione di p.u. (Cass., S.U., 25.6.2012, n. 10502). L'eventuale ricorso si promuove, nel primo caso, per l'opposizione alla stima, alla Corte d'appello; nel secondo caso (indennizzo per danni indiretti), si farà ricorso al giudice ordinario (Cass., I, n. 21401/2005).

La costante giurisprudenza afferma che sono indennizzabili i danni derivanti da esecuzione di un'opera pubblica che investono il nucleo essenziale del diritto dominicale, che siano di carattere specifico, e non riguardino genericamente tutte le proprietà confinanti con l'opera pubblica. Gli asservimenti in dipendenza di un'espropriazione legittima non danno luogo in generale a risarcimenti per "lucro cessante" (Cass., S.U., I, 8.3.2012, n. 10293).

In sostanza, il pregiudizio riguarda solo porzioni di aree che non sono comprese nella dichiarazione di pubblica utilità (Cass. S.U., 25 giugno 2012, n. 10502). Nel caso dell'indennità per l'imposizione di servitù, si fa ricorso all'opposizione alla stima davanti alla Corte d'appello; nel caso di indennizzo per danni indiretti, è competente il Tribunale ordinario (Cass., I, n. 21401/2005). In via generale la Cassazione ha escluso nel caso di asservimento legittimo nell'esproprio, il riconoscimento del "lucro cessante" (Cass., 21 giugno 2012, n. 10293).

In particolare, per i danni indiretti (di cui all'art. 44 del T.U.) l'indennizzo non può essere equivalente al risarcimento, pur dovendosi ritenere debito di valore.

Il quinto comma dispone che non è dovuta indennità se la servitù può essere conservata o trasferita senza grave danno per il fondo dominante o servente. Quando l'espropriante non effettua direttamente le opere di trasferimento o conservazione, rimborsa al proprietario del bene gravato da servitù le spese a tal fine sostenute.

L'indennità di asservimento risente del regime e dei criteri validi per l'espropriazione e quindi non può essere superiore all'indennità di esproprio di cui costituisce una percentuale stabilita nei singoli casi dal tecnico estimatore (Cass., I, 10 febbraio 2014, n. 2961).

In caso di espropriazione illegittima (art. 42-bis) se si riscontrano danni alla parte residua del fondo, si applicano i principi generali indicati dall'art. 2043 c.c.

Capo IX - La cessione volontaria

Art. 45 (L) - *Disposizioni generali*

1. 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. (L)

2. Il corrispettivo dell'atto di cessione:

a) se riguarda un'area edificabile, è calcolato ai sensi dell'articolo 37, con l'aumento del dieci per cento di cui al comma 2 dell'articolo 37;

b) se riguarda una costruzione legittimamente edificata, è calcolato nella misura venale del bene ai sensi dell'articolo 38;

c) se riguarda un'area non edificabile, è calcolato aumentando del cinquanta per cento l'importo dovuto ai sensi dell'articolo 40, comma 3;

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 3. In tale caso non compete l'indennità aggiuntiva di cui all'articolo 40, comma 4. (L)

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. (L)

4. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni del capo X. (L)

La cessione volontaria è definita "un contratto a oggetto pubblico" (Cass., I, 2.12.2015, n. 24549) che si inserisce in una avviata procedura espropriativa, ma che è sottoposta alla disciplina propria del contratto, salvo che per l'indennità.

I benefici economici derivanti dall'accordo di cessione si pongono in relazione a quattro situazioni in cui si trova l'area da espropriare. Il beneficio di maggior effetto si realizza nel caso di cessione di area edificabile ove, in caso di cessione, non si fa luogo alla riduzione del 40% che segue alla mancata accettazione dell'indennità provvisoria.

Non è previsto incentivo nel caso di cessione volontaria di costruzioni, perché il corrispettivo è identico a quello che si ottiene subendo il decreto di esproprio. La costruzione deve essere stata edificata sulla base di idoneo provvedimento abilitativo o quanto meno condonata.

L'utilizzazione, per quanto possibile, dell'accordo di cessione volontaria del bene per il quale è stata dichiarata la pubblica utilità e non è stato ancora eseguito il decreto di esproprio, viene considerata da queste norme con particolare rilievo, per la semplificazione e la riduzione dei tempi e delle attività del procedimento espropriativo nonché per la rinuncia ad iniziative contenziose. È ammessa anche la cessione della propria singola quota di proprietà. Tuttavia, il giudizio di opposizione alla stima promosso solo da alcuni dei comproprietari, in caso di esito favorevole giova soltanto a loro e non si estende agli altri non ricorrenti (Cass., I, 15.1.2009, n. 802).

In sostanza, la cessione volontaria dà luogo a una forma alternativa di realizzazione del procedimento espropriativo, mediante l'utilizzazione di uno strumento privatistico soggetto ai principi civilistici che regolano l'esecuzione dei contratti. Ne deriva che in caso di inadempimento, trovano applicazione le norme sulla risoluzione del contratto. Inoltre, la manifestazione di volontà del privato in relazione al prezzo che sia stato determinato dalla p.a. non sulla base dei criteri legali, ma in violazione delle norme imperative dettate ad integrazione del contenuto necessario del contratto, è priva di efficacia negoziale pubblicistica e dotata dell'efficacia privatistica. È facoltà dell'espropriato, una volta rimosso il formale titolo di acquisto per intervenuta risoluzione del contratto, di richiedere il risarcimento del danno derivante dall'inadempimento che ha dato luogo alla risoluzione (Cass. civ., I, 12 ottobre 1999, n. 11435 e successive).

Occorre tuttavia tener presente che se l'accordo riguarda un'area edificabile, il corrispettivo dello stesso è calcolato ai sensi dell'art. 37, senza la riduzione del quaranta per cento. Se riguarda una costruzione legittimamente edificata il corrispettivo è calcolato nella misura del valore venale del bene. Nel caso di area non edificabile il corrispettivo è calcolato aumentando del 50% l'indennità prevista dai commi primo e secondo dell'art. 40. Infine se l'accordo riguarda un'area non edificabile, coltivata direttamente dal proprietario, il corrispettivo è determinato moltiplicando per tre l'importo dovuto ai sensi del primo comma dell'art. 40, comma 2-bis, senza l'indennità aggiuntiva prevista dall'art. 40, comma 4.

Pertanto l'accordo per la cessione volontaria comporta oneri economici notevolmente superiori a quelli da sostenere con l'effettuazione della procedura di esproprio.

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

Non è più possibile la triplicazione del valore venale del bene dopo la sentenza n. 181/2011 della Corte costituzionale che ha dichiarato illegittimo il criterio del v.a.m. in relazione all'art. 40, commi 2 e 3 T.U. espropri, mentre è applicabile il valore venale.

La modifica apportata al testo iniziale dell'art. 45 dal D.Lgs. 302/2002 sulla base dell'orientamento giurisprudenziale, precisa che l'indennità agricola aggiuntiva è pari al v.a.m. della coltura effettivamente praticata e non è riconosciuta l'indennità aggiuntiva spettante al proprietario.

La Quarta Sezione del Consiglio di Stato richiama nella sentenza del 4.02.2014 la giurisprudenza (Consiglio di Stato, sez. IV, 23 settembre 2004 n. 6245) con la quale si evidenzia come, in tema di espropriazione per pubblica utilità, l'accordo amichevole sull'ammontare dell'indennità di esproprio non comporti la cessione volontaria del bene, sicché è sempre necessario il completamento del procedimento al fine del passaggio della proprietà del bene dall'espropriato all'espropriante. Tali ragioni impongono quindi di ritenere che il detto accordo non abbia valenza sostitutiva degli atti conclusivi, ma viene invece a caducarsi ed a perdere efficacia,

qualora il procedimento non si concluda con il negozio di cessione o con il decreto di esproprio. Agli stessi risultati perviene anche la giurisprudenza della Corte di Cassazione (da ultimo Cassazione civile, sez. I, 18 ottobre 2001, n. 12704) che evidenzia come dall'accordo amichevole sull'ammontare dell'indennità di espropriazione non deriva una cessione volontaria del bene che renda non più necessario il completamento della procedura espropriativa. Al contrario, va sottolineato come il procedimento espropriativo deve concretamente proseguire sino al suo completamento proprio al fine di dare vita all'effetto traslativo della proprietà. Pertanto, se il procedimento non si conclude con l'espropriazione, viene meno l'efficacia dell'accordo amichevole sull'ammontare dell'indennità, non potendovi essere un'indennità di espropriazione se non c'è espropriazione.

Mentre la cessione volontaria del bene ha effetto immediatamente traslativo della proprietà, l'accordo amichevole ha quale oggetto il negoziato sul quantum dell'indennità, ma non comporta il completamento della procedura e perde efficacia se il procedimento espropriativo non si conclude con la cessione o con il decreto di esproprio (C.d.S., IV, 7.4.2015, n. 1768).

Il regime fiscale agevolato che vale per i soggetti pubblici non si estende ai soggetti privatizzati che effettuano attività espropriativa (Cass., V, 16.1.2009, n. 939).

In via generale la cessione volontaria viene fatta rientrare nel più ampio genus degli accordi ex art. 11 legge n. 241/1990, devoluti alla giurisdizione del giudice amministrativo, anche se la questione è tuttora controversa (v. Cass., S.U., ordinanza 22.12.2011, n. 28343). Più precisamente si afferma che la cessione volontaria è un "contratto ad oggetto pubblico" che si inserisce in una procedura espropriativa già avviata e che è sottoposta alla disciplina propria del contratto (tranne che nell'indennizzo: Cass., I, 2 dicembre 2015, n. 24549).

Nel caso di comproprietà, il giudizio su opposizione alla sima da parte di alcuni di essi, giova solo a loro e non anche agli altri comproprietari che risultino estranei al giudizio (Cass., I, 15 gennaio 2009, n. 802).

Poiché la cessione volontaria rientra nello schema degli accordi di cui all'art. 11, legge 241/1990, essa è devoluta alla giurisdizione del giudice amministrativo (Cass., S.U., ord. 22 dicembre 2011, n. 28343).

Capo X - La retrocessione

Art. 46 (L) - La retrocessione totale

1. 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. (L)

2. Dal rilascio del provvedimento di autorizzazione paesistica e sino all'inizio dei lavori decorre il termi-

ne di validità di cinque anni previsto dall'articolo 16 del regio decreto 3 giugno 1940, n. 1357, dell'autorizzazione stessa. Qualora i lavori siano iniziati nel quinquennio, l'autorizzazione si considera valida per tutta la durata degli stessi. (L)

Nel caso in cui l'opera non sia stata realizzata - o iniziata - entro il termine di dieci anni, l'espropriato può effettuare l'azione restitutoria del bene espropriato con pagamento di una somma a titolo di indennità.

Resta ferma la disposizione dell'ultimo comma dell'art. 16 del R.D. n. 1357/1940, secondo la quale l'autorizzazione per i progetti di lavori da eseguirsi in zone soggette a vincolo paesaggistico ha validità per cinque anni dal rilascio, trascorsi i quali l'esecuzione del progetto deve essere sottoposta a nuova autorizzazione.

Le modifiche del secondo comma hanno stabilito che la validità quinquennale dell'autorizzazione paesistica decorre dalla data del rilascio del relativo provvedimento sino a quella dell'inizio dei lavori. Qualora i lavori siano iniziati nel quinquennio, l'autorizzazione è valida per tutta la loro durata.

La Cassazione (S.U., sent. 12.3.2003, n. 3602) ha chiarito che la retrocessione totale presuppone che l'espropriazione sia stata validamente eseguita, che la proprietà del bene sia passata all'espropriante e che il bene possa ritornare al proprietario originario in presenza delle condizioni di legge, tra cui il pagamento del prezzo della retrocessione da qualificare sulla base degli stessi criteri alla stregua dei quali si fece luogo alla determinazione dell'indennità di esproprio. Se quindi in primo grado era stato chiesto l'accertamento dell'illegittimità del decreto di esproprio e, in via graduata, la disapplicazione o il risarcimento del danno, la domanda di retrocessione proposta in grado di appello è inammissibile per incompatibilità tra le due domande.

Secondo la giurisprudenza amministrativa, non può essere accolta la domanda di retrocessione del bene espropriato ai sensi dell'art. 60, comma 1, legge 25 giugno 1865 n. 2359 ove l'istante non abbia correttamente assolto l'onere procedimentale - previsto dall'art. 61, comma 3, legge n. 2359, cit. nel caso di inadempienza dell'ente espropriante all'obbligo di pubblicare l'elenco dei beni inservibili - di domandare al prefetto territorialmente competente la dichiarazione di inservibilità dei beni all'opera pubblica. Ciò, in quanto il diritto alla retrocessione parziale dei beni non utilizzati per la realizzazione dell'opera pubblica nasce solo se ed in quanto l'amministrazione, con valutazione discrezionale, al cospetto della quale la posizione soggettiva del privato è di interesse legittimo, abbia dichiarato che il fondo non serve più all'opera pubblica (nella specie, la domanda in questione era stata avanzata al comune, anziché al prefetto territorialmente competente - TAR Latina, Lazio, 4.7.2007, n. 478).

Nell'ipotesi di retrocessione totale (area rimasta totalmente in utilizzata per mancata totale realizzazione dell'opera quale complessivamente programmata, o se l'opera sia stata sostituita da altra completamente diversa, tale da stravolgere

radicalmente l'assetto del territorio originariamente previsto), sussiste il diritto soggettivo del proprietario alla restituzione del bene, azionabile avanti l'A.G.O. La richiesta non può essere formulata se vi è stato l'inizio di esecuzione dell'opera da parte dell'A. Non può ritenersi ineseguita l'opera quando, nel termine prescritto, essa sia stata realizzata nelle strutture essenziali, come potrà accertare il giudice di merito (Cass. civ., I, 458/1997).

Se il richiedente non concorda sul corrispettivo della retrocessione, può richiedere che esso sia determinato dall'UTE o dalla commissione provinciale di cui all'art. 41 del t.u. e, in appello, con ricorso alla competente Corte di appello.

Si pone il problema della retrocessione nel caso in cui venga realizzata un'opera diversa da quella indicata nel decreto di esproprio. Di massima, in tal caso, il proprietario espropriato può chiedere la restituzione del bene o il risarcimento per l'area utilizzata sine titulo. Il diritto alla retrocessione sussisterebbe anche quando l'area espropriata viene adibita a destinazione pubblica diversa da quella programmata (Cass., S.U., 31.5.2011, n. 11963).

Sembra doversi escludere che si tratti di retrocessione totale - di competenza del giudice civile - se l'espropriante respinge la domanda del soggetto espropriato che si aspettava doversi realizzare l'opera prevista dal decreto di esproprio. In ogni caso il proprietario espropriato può chiedere la restituzione o il risarcimento per l'area utilizzata senza titolo (Cass., S.U., 27 gennaio 2014, n. 1520).

La giurisprudenza ritiene compatibile la cessione volontaria e la retrocessione di aree cedute e mai utilizzate per un'opera che non viene eseguita (C.d.S., IV, n. 2825/2013 e Cass., I, n. 874/2007). La domanda di retrocessione va rivolta al giudice ordinario, il quale dichiara la decadenza della p.u. e dispone la restituzione del bene all'espropriato (Cass., S.U., 27.1.2014, n. 1520).

Art. 47 (L-R) - La retrocessione parziale

1. 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. (L)
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. (R)
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. (L)

La retrocessione parziale del bene soggetto ad esproprio ed in parte non utilizzato è regolata da norme corrispondenti, nella sostanza, agli artt. 60 e 61 della legge n. 2359 del 1865.

È stato previsto un procedimento semplificato per la verifica amministrativa della cessata - o perdurante - utilità del bene, in relazione alle finalità per le quali fu disposto l'esproprio.

Quando un'opera viene eseguita solo in parte sui fondi espropriati, i relativi titolari vantano un interesse legittimo avanti al giudice amministrativo previa formale domanda dell'interessato al proprietario o prorogati, dall'ipotesi in cui, dopo l'esecuzione totale o parziale dell'opera stessa, alcuni dei fondi espropriati non abbiano avuto la prevista destinazione. Nel primo caso il diritto soggettivo alla retrocessione, azionabile davanti all'A.G.O., sorge automaticamente per effetto di detta mancata realizzazione, e quindi a prescindere da qualunque valutazione discrezionale dell'A.; nel secondo caso il diritto nasce solo se e in quanto l'A., con valutazione discrezionale abbia dichiarato che quei fondi più non servono alla realizzazione dell'o.p. (Cass., S.U., 8.3.2006, n. 4894).

Ai fini dell'indagine sulla proponibilità davanti all'a.g.o. della domanda di retrocessione dei beni espropriati, occorre distinguere l'ipotesi in cui l'o.p. non sia stata eseguita, e siano decorsi i termini a tal riguardo concessi o prorogati, dall'ipotesi in cui, dopo l'esecuzione totale o parziale dell'opera stessa, alcuni dei fondi espropriati non abbiano avuto la prevista destinazione. Nel primo caso il diritto soggettivo alla retrocessione, azionabile davanti all'A.G.O., sorge automaticamente per effetto di detta mancata realizzazione, e quindi a prescindere da qualunque valutazione discrezionale dell'A.; nel secondo caso il diritto nasce solo se e in quanto l'A., con valutazione discrezionale abbia dichiarato che quei fondi più non servono alla realizzazione dell'o.p. (Cass., S.U., 8.3.2006, n. 4894).

Per poter procedere alla retrocessione, occorre che l'A. dichiari che il fondo non utilizzato non serve più alla realizzazione dell'opera. L'art. 47 ribalta il procedimento dando all'espropriato la facoltà di richiedere all'A. la restituzione del bene espropriato per la parte di area non utilizzata dall'esecuzione dell'opera (Cass. civ., I, n. 458/1997).

L'incompleta realizzazione dell'o.p., da attuarsi su aree già appartenenti a proprietari diversi, non dà luogo alla retrocessione totale di quelle aree non ancora utilizzate alla scadenza della data fissata per l'ultimazione dell'opera, ma solo alla retrocessione parziale dei relitti. Ciò, anche se uno di essi venga a coincidere con l'intera superficie espropriata in danno di un singolo proprietario, il quale pertanto non è titolare di una posizione di diritto soggettivo tutelabile avanti all'Ago finché non sia intervenuta la dichiarazione d'inservibilità di cui all'art. 65 L. 2359/1865 (Cass. civ., S.U. n. 4894/2006). La posizione giuridica soggettiva del proprietario espropriato è, come detto, di interesse legittimo, poiché la valutazione di inservibilità dei beni residui rientra nella sfera di discrezionalità amministrativa. Il diritto alla retrocessione parziale per il quale è competente il giudice civile nasce solo se con provvedimento discrezionale la P.A. dichiara che i beni non servono alla realizzazione dell'opera pubblica. Ne deriva che il proprietario non può vantare un diritto soggettivo finché non sia intervenuta la dichiarazione di inservibilità di cui all'art. 47.

Art. 48 (L) - Disposizioni comuni per la retrocessione totale e per quella parziale

1. Il corrispettivo della retrocessione, se non è con-

cordato dalle parti, è determinato dall'ufficio tecnico erariale o dalla commissione provinciale prevista dall'art. 41, su istanza di chi vi abbia interesse, sulla base dei criteri applicati per la determinazione dell'indennità di esproprio e con riguardo al momento del ritrasferimento. (L)

2. Avverso la stima, è proponibile opposizione alla corte d'appello nel cui distretto si trova il bene espropriato. (L)

3. Per le aree comprese nel suo territorio e non utilizzate per realizzare le opere oggetto della dichiarazione di pubblica utilità, il Comune può esercitare il diritto di prelazione, entro il termine di centottanta giorni, decorrente dalla data in cui gli è notificato l'accordo delle parti, contenente con precisione i dati identificativi dell'area e il corrispettivo, ovvero entro il termine di sessanta giorni, decorrente dalla notifica dell'atto che ha determinato il corrispettivo. Le aree così acquisite fanno parte del patrimonio indisponibile. (L)

Sono stabilite disposizioni comuni per regolare la retrocessione totale o parziale del bene. Il corrispettivo della retrocessione, se non è concordato dalle parti, è fissato dall'U.T.E. o dalla Commissione provinciale per i terreni agricoli, in base ai criteri applicati per la determinazione della indennità di esproprio e tenuto conto del momento del ritrasferimento del bene. È così confermato il criterio costantemente affermato dalla giurisprudenza per la quale il ritrasferimento della proprietà ha effetti ex nunc, per cui il corrispettivo va determinato sulla base del criterio già applicato per calcolare l'indennità d'esproprio, tenendo conto delle variazioni del valore dell'area, medio tempore intervenute (Cassazione, 27 gennaio 1998, n. 1776).

L'opposizione alla stima è, anche in questo caso, proponibile alla Corte di Appello.

Il diritto di prelazione, già attribuito al comune dall'art. 21 della legge n. 856 del 1971, viene regolato con termini precisi e con la condizione che le aree acquisite fanno parte del patrimonio indisponibile, restando destinate a finalità di pubblica utilità. Nell'ipotesi di retrocessione totale di un bene legittimamente espropriato, e cioè quando il bene non sia stato utilizzato per l'o.p. prevista nella dichiarazione di p.u., sussiste un diritto soggettivo perfetto del proprietario alla restituzione del bene (C.d.S., IV, n. 4057/03). Secondo la Cassazione, il diritto alla retrocessione dei beni è:

- in caso di retrocessione totale, incondizionato ed è tutelabile dinanzi al giudice ordinario;

- in caso di retrocessione parziale, condizionato ad un provvedimento dichiarativo della P.A. di inservibilità del bene ed è tutelabile dinanzi al giudice amministrativo. Se l'amministrazione non emana il provvedimento, l'espropriato può attivare la procedura del silenzio-inadempimento. Un comportamento dell'amministrazione dal quale si desuma l'inservibilità dei beni può avere il valore di dichiarazione di inservibilità (Cassazione, S.U., sentenza del 5 giugno 2008).

È competenza dell'ente espropriante stabilire il corrispettivo, che è pari alla determinazione attuale dell'indennità di esproprio; il prezzo che deve pagare chi fa valere la retrocessione non è quello di mercato, ai sensi dell'art. 60 della legge n. 2359/1865, bensì il corrispettivo risultante dall'applicazione della indennità di espropriazione (Trib. Torino, 17.6.1981).

Il Comune, ritualmente avvertito con lettera del beneficiario, può esercitare il suo diritto di prelazione entro 180 giorni dalla data in cui gli è notificato l'accordo delle parti o da quando gli è notificato il decreto di ritrasferimento. Il Comune può anche anticipatamente esprimere la sua volontà a non usufruire di tale prelazione.

Capo XI - L'occupazione temporanea

Art. 49 (L-R) - *L'occupazione temporanea di aree non soggette ad esproprio*

1. L'autorità espropriante può disporre l'occupazione temporanea di aree non soggette al procedimento espropriativo anche individuate ai sensi dell'art. 12, se ciò risulti necessario per la corretta esecuzione dei lavori previsti. (L)

2. Al proprietario del fondo è notificato, nelle forme degli atti processuali civili, un avviso contenente l'indicazione del luogo, del giorno e dell'ora in cui è prevista l'esecuzione dell'ordinanza che dispone l'occupazione temporanea. (L)

3. Al momento della immissione in possesso, è redatto il verbale sullo stato di consistenza dei luoghi. (L)

4. Il verbale è redatto in contraddittorio con il proprietario o, nel caso di assenza o di rifiuto, con la presenza di almeno due testimoni che non siano dipendenti del soggetto espropriante. Possono partecipare alle operazioni il possessore e i titolari di diritti reali o personali sul bene da occupare. (R)

5. Le disposizioni di cui ai precedenti commi si applicano, in quanto compatibili, nel caso di frane, alluvioni, rottura di argini e in ogni altro caso in cui si utilizzano beni altrui per urgenti ragioni di pubblica utilità. (L)

Con le disposizioni dell'art. 49 è stata prevista l'occupazione temporanea di aree non destinate ad essere espropriate, quali quelle occorrenti per impiantare attrezzature o depositare i materiali necessari per realizzare l'opera.

Essendo stata soppressa l'occupazione temporanea preordinata all'esproprio, questa disposizione consente:

- di limitare l'occupazione temporanea dell'area necessaria funzionalmente all'esecuzione dei lavori;

- evita di comprendere nel provvedimento iniziale, considerato dal proprietario preordinato all'esproprio, superfici che in effetti sono soltanto temporaneamente sottratte alla sua disponibilità.

L'articolo prevede la procedura per l'occupazione temporanea mentre la misura dell'indennità è regolata dal successivo art. 50.

Secondo la giurisprudenza, nel caso in cui in concreto il privato ricorrente non abbia subito alcun pregiudizio, non rileva la questione se, per ottenere il risarcimento del danno, occorra previamente ottenere l'amministrativo reputato illegittimo (nel caso di specie, pur a seguito di una procedura espropriativa poi giudicata illegittima, non si era avuta la effettiva occupazione del fondo del soggetto privato inciso dall'azione amministrativa *contra ius* (C.d.S., Adun. Plenaria, 20 dicembre 2002, n. 8). Ma in generale, il Consiglio di Stato (Ad. Plen., 22 ottobre 2007) ha stabilito che non si può chiedere il risarcimento se non si è chiesto l'annullamento del provvedimento in tal modo ponendosi in contrasto con la Corte di Cassazione, che è di diverso avviso, con la conseguenza che al momento attuale l'espropriato che non ottiene giustizia si può rivolgere alla Cassazione.

Secondo la Cassazione, l'annullamento degli atti della procedura ablativa in sede giurisdizionale elimina con effetto "ex tunc" la dichiarazione di p.u. e la condotta dell'amministrazione assume le connotazioni di mera attività di fatto autonoma ed indipendente, senza nesso eziologico con le cause dell'illegittimità.

Ne consegue che in tutte le ipotesi di occupazione senza titolo di beni altrui:

a) che il proprietario conserva la titolarità del bene;

b) che la perdurante occupazione dell'immobile da parte della p.a. ha carattere di fatto illecito permanente;

c) che il proprietario suddetto, ove rinunci ad avvalersi della tutela reale e non mostri più interesse per il suo fondo, ha diritto al risarcimento del danno da liquidare unicamente in base al criterio generale stabilito per qualsivoglia fatto illecito.

Inoltre, nel caso di occupazione di una porzione del fondo altrui, non è possibile ricorrere al criterio previsto dall'art. 40 legge n. 2359 del 1865 (poi recepito dall'art. 33 D.P.R. n. 327 del 2001) che riguarda la diversa ipotesi di espropriazione parziale, mentre, in generale, va esclusa l'applicazione dell'art. 43 D.P.R. n. 380 del 2001, laddove limita l'entità massima del risarcimento nella misura corrispondente al valore del bene utilizzato per scopi di pubblica utilità, qualora il progetto dell'opera pubblica sia antecedente all'entrata in vigore del D.P.R. citato (Cassaz. Civ. I, n. 2746 del 5.2.2008).

Come per il passato, sotto il regime della legge n. 2359/1865, l'occupante può usare il bene temporaneamente occupato, ma non alterare in via definitiva la consistenza materiale e la destinazione economica originaria (C.d.S., IV, 21.12.2001, n. 6334).

Art. 50 (L-R) - *Indennità per l'occupazione*

1. Nel caso di occupazione di un'area, è dovuta al proprietario una indennità per ogni anno pari ad un dodicesimo di quanto sarebbe dovuto nel caso di esproprio dell'area e, per ogni mese o frazione di mese, una indennità pari ad un dodicesimo di quella annua. (L)

2. Se manca l'accordo, su istanza di chi vi abbia interesse la commissione provinciale prevista dall'art.

41 determina l'indennità e ne dà comunicazione al proprietario, con atto notificato con le forme degli atti processuali civili. (R)

3. Contro la determinazione della commissione, è proponibile l'opposizione alla stima. Si applicano le disposizioni dell'art. 54 in quanto compatibili. (L)

L'art. 50 completa il precedente, stabilendo il criterio per la determinazione dell'indennità di occupazione temporanea dell'area. L'indennità dovuta al proprietario per un anno è pari ad un dodicesimo di quanto sarebbe dovuto nel caso di esproprio. L'indennità è commisurata ad un dodicesimo di quella annua per ogni mese o frazione di mese di occupazione.

È stato prescelto il criterio sopra riportato fra i diversi elaborati dalla giurisprudenza (Cassazione, S.U., n. 499 del 14 luglio 2000), per la sua proporzionalità con l'indennità di esproprio. Così, nella sentenza della Corte di Cassazione n. 2077 del 12.2.2003 si legge che il danno subito dal terzo coltivatore per la perdita del godimento del fondo, conseguente alla sua occupazione acquisitiva va liquidato secondo la regola generale dettata in tema di illecito aquiliano (art. 2043 c.c.) con riferimento all'indennità aggiuntiva non percepita cui il coltivatore stesso avrebbe avuto titolo in caso di emanazione di un valido provvedimento ablativo. Più recentemente, con sentenza del 24 ottobre 2007, la Corte costituzionale ha stabilito che in caso di occupazione acquisitiva al proprietario spetta un ristoro integrale del danno subito corrispondente al valore di mercato del bene occupato.

Secondo la Cassazione, e con riferimento all'attuazione dei piani per gli insediamenti produttivi, come delineata dall'art. 27 legge 22 ottobre 1971, n. 865, l'intervento di trasformazione fisica del bene è compiuto dall'assegnatario (titolare del diritto di superficie concesso dal Comune) nell'esclusiva veste di esecutore materiale di un progetto la cui attuazione è solo del Comune, il quale non solo espropria, ma anche utilizza le aree; pertanto, in mancanza di delega a terzi (enti o istituti, ai sensi dell'art. 60 della stessa legge) dell'esercizio dei poteri espropriativi, l'occupazione appropriativa si compie a favore del Comune, che resta unico responsabile del risarcimento per la perdita della proprietà dei fondi irreversibilmente trasformati (Cass. civ., S.U., 8 aprile 2008, n. 9040).

Nel caso di mancato accordo il proprietario può ricorrere alla commissione provinciale per le aree agricole. Contro la decisione della Commissione può essere proposto ricorso alla Corte di Appello, con la modalità e nei termini di cui all'art. 54 del T.U.

L'aggiudicatario del bene è tenuto, a pena di decadenza, a versare la somma che residua alla soddisfazione del proprio credito, pure se eccedente la somma occorrente a soddisfare gli altri creditori capienti, in quanto l'eventuale esubero può essere distribuito ai debitori non capienti o essere restituito al debitore. L'aggiudicatario, anche se l'ammontare del suo credito non risulti interamente coperto è in ogni caso tenuto a versare la somma occorrente a coprire le spese, delle quali fa parte anche quanto dovuto a titolo di IVA, di cui, in caso di

omesso versamento, il giudice può disporre il deposito (Cassaz., I, 31.5.2006, n. 13013).

La Corte di Cassazione, a sezioni unite civili, con sentenza 19 luglio 2016 n. 14793, ha definito la giurisdizione e la competenza del giudice amministrativo e del giudice ordinario nelle cause risarcitorie dei privati in casi di occupazioni illegittime della pubblica amministrazione. In particolare la Corte si richiama alla giurisprudenza delle Sezioni unite, la quale all'esito delle sentenze della Corte costituzionale 6.07.04 n. 204 e 11.05.06 n. 191, ha precisato che:

“a) rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, istituita dal D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80, art. 34 (nel testo introdotto dalla L. 21 luglio 2000, n. 205, art. 7), le occupazioni illegittime preordinate all'espropriazione ed attuate in presenza di un concreto esercizio del potere, come tale riconoscibile in base al procedimento ed alle forme adottate, in consonanza con le norme che regolano il procedimento in questione;

b) rientrano, invece, in via residuale nella giurisdizione ordinaria i «comportamenti» posti in essere dall'Amministrazione in carenza di potere, ovvero di mero fatto (v. per tutte S.U. 16.12.13 n. 27994 e la giurisprudenza ivi citata). Tale assetto della giurisdizione (...), è altresì desumibile del D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104, art. 7 e art. 133, lett. g), (codice del processo amministrativo)...”

I termini di prescrizione cominciano a decorrere non più dal passaggio in giudicato della sentenza del giudice amministrativo, ma dalla data dell'illecito (Cassazione, S.U., sent. 9 aprile 2008).

Per le occupazioni illegittime non esiste più la prescrizione di 5 o 10 anni, ma l'espropriato può agire sempre (Cons. di Stato, sent. 16 novembre 2007). Inoltre, in tema di risarcimento danni per occupazione illegittima, la P.A. che ha delegato a terzi è sempre responsabile in solido con l'impresa delegata (Cassazione, S.U., sent. 31 ottobre 2007). Per determinare l'indennità in caso di occupazione illegittima, occorre far riferimento all'art. 43 del t.u.

Tit. III - DISPOSIZIONI PARTICOLARI

Capo I - L'espropriazione per opere militari e di beni culturali

Art. 51 (L-R) - L'espropriazione per opere militari

1. Il Ministero della difesa dichiara la pubblica utilità delle opere destinate alla difesa militare ed individua i beni da espropriare. (L)

2. L'elenco dei proprietari dei beni da espropriare e delle indennità da corrispondere è trasmesso al Sindaco nel cui territorio essi si trovano. (R)

3. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni previste dal titolo II. (L)

4. Nulla è innovato in ordine alla disciplina sulle servitù militari. (L)

Le disposizioni relative all'espropriazione per opere militari attribuiscono al Ministero della Difesa gli adempimenti relativi alla dichiarazione di pubblica utilità, di individuazione

dei beni da espropriare, dei proprietari e delle indennità da corrispondere.

Gli atti predetti sono trasmessi al sindaco del comune nel cui territorio si trovano i beni, il quale provvede agli ulteriori adempimenti previsti dal titolo I del Testo unico.

Art. 52 (L) - L'espropriazione di beni culturali

1. Nei casi di espropriazione per fini strumentali e per interesse archeologico, previsti dagli artt. 92, 93 e 94 del Testo unico approvato con il D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, si applicano in quanto compatibili le disposizioni del presente Testo unico. (L)

Il testo degli artt. 92, 93 e 94 del D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali), abrogato, è stato sostituito da quello degli articoli da 95 a 100 del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), entrato in vigore il 1° maggio 2004, che stabilisce quanto segue:

“Art. 95 - Espropriazione di beni culturali - 1. I beni culturali immobili e mobili possono essere espropriati dal Ministero per causa di pubblica utilità, quando l'espropriazione risponda ad un importante interesse a migliorare le condizioni di tutela ai fini della fruizione pubblica dei beni medesimi.

2. Il Ministero può autorizzare, a richiesta, le regioni, gli altri enti pubblici territoriali nonché ogni altro ente ed istituto pubblico ad effettuare l'espropriazione di cui al comma 1. In tal caso dichiara la pubblica utilità ai fini dell'esproprio e rimette gli atti all'ente interessato per la prosecuzione del procedimento.

3. Il Ministero può anche disporre l'espropriazione a favore di persone giuridiche private senza fine di lucro, curando direttamente il relativo procedimento.

Art. 96 - Espropriazione per fini strumentali - 1. Possono essere espropriati per causa di pubblica utilità edifici ed aree quando ciò sia necessario per isolare o restaurare monumenti, assicurarne la luce o la prospettiva, garantirne o accrescerne il decoro o il godimento da parte del pubblico, facilitarne l'accesso.

Art. 97 - Espropriazione per interesse archeologico - 1. Il Ministero può procedere all'espropriazione di immobili al fine di eseguire interventi di interesse archeologico o ricerche per il ritrovamento delle cose indicate nell'art. 10.

Art. 98 - Dichiarazione di pubblica utilità - 1. La pubblica utilità è dichiarata con decreto ministeriale o, nel caso dell'art. 96, anche con provvedimento della regione comunicato al Ministero.

2. Nei casi di espropriazione previsti dagli artt. 96 e 97 l'approvazione del progetto equivale a dichiarazione di pubblica utilità.

Art. 99 - Indennità di esproprio per i beni culturali - 1. Nel caso di espropriazione previsto dall'art. 95 l'indennità consiste nel giusto prezzo che il bene avrebbe in una libera contrattazione di compravendita all'interno dello Stato.

2. Il pagamento dell'indennità è effettuato secondo le modalità

stabilite dalle disposizioni generali in materia di espropriazione per pubblica utilità.

Art. 100 - Rinvio a norme generali - 1. Nei casi di espropriazione disciplinati dagli artt. 96 e 97 si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni generali in materia di espropriazione per pubblica utilità.”

Pertanto l'attuazione delle disposizioni sopra trascritte avviene con le procedure previste dal Testo unico n. 327/2001.

Capo II - Disposizioni in materia di infrastrutture lineari energetiche

Si riportano i seguenti articoli aggiunti dopo l'art. 52 con D.Lgs. 27 dicembre 2004, n. 330 (integrazioni al D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327).

Art. 52-bis - L'espropriazione per infrastrutture lineari energetiche

1. Ai fini del presente decreto si intendono per infrastrutture lineari energetiche i gasdotti, gli elettrodotti, gli oleodotti e le reti di trasporto di fluidi termici, ivi inclusi le opere, gli impianti e i servizi accessori connessi o funzionali all'esercizio degli stessi, nonché i gasdotti e gli oleodotti necessari per la coltivazione e lo stoccaggio degli idrocarburi.

2. I procedimenti amministrativi relativi a infrastrutture di cui al comma 1 si ispirano ai principi di economicità, di efficacia, di efficienza, di pubblicità, di razionalizzazione, unificazione e semplificazione.

3. Sono fatte salve le disposizioni dell'art. 19 del R.D.L. 2 novembre 1933, n. 1741, convertito dalla legge 8 febbraio 1934, n. 367, dell'art. 31 comma 4 della legge 21 luglio 1967, n. 613, dell'art. 31 del D.Lgs. 23 maggio 2000, n. 164, dell'art. 1, commi 77 e 82 della legge 23 agosto 2004, n. 239. Alle infrastrutture lineari energetiche strategiche di preminente interesse nazionale si applicano le disposizioni della legge 21 dicembre 2001, n. 441 e del D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190, nonché le disposizioni di cui al presente capo, in quanto compatibili.

4. Le disposizioni di cui al presente Capo si applicano, in quanto compatibili, alla realizzazione delle infrastrutture lineari energetiche, alle opere e agli impianti oggetto dell'autorizzazione unica di cui al D.L. 7 febbraio 2002, convertito, con modificazioni dalla legge 9 aprile 2002, n. 55.

5. Entro il perimetro della concessione di coltivazione le opere necessarie per il trasporto e la trasmissione dell'energia sono considerate di pubblica utilità.

6. Ai procedimenti di espropriazione finalizzati alla realizzazione di infrastrutture lineari energetiche si applicano, per quanto non previsto dal presente Capo, le disposizioni del presente T.U., in quanto compatibili.

7. Le disposizioni del presente Capo operano direttamente nei riguardi delle Regioni fino a quando esse non esercitano la loro potestà legislativa in materia.

8. Resta ferma la normativa prevista dalla normativa vigente in materia di tutela ambientale e di rischi di incidenti rilevanti.

Art. 52-ter - Procedure di comunicazione, notificazioni e pubblicità degli atti del procedimento

1. Per le infrastrutture lineari energetiche, qualora il numero dei destinatari sia superiore a cinquanta, ogni comunicazione, notificazione o avviso previsto dal presente T.U. e riguardante l'iter per l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio o la dichiarazione di p.u. dell'opera è effettuato mediante pubblico avviso da affiggere all'albo pretorio dei Comuni nel cui territorio ricadono gli immobili interessati dalla infrastruttura lineare energetica, nonché su uno o più quotidiani a diffusione nazionale o locale e, ove istituito, sul sito informatico della Regione o Provincia autonoma nel cui territorio ricadono gli immobili interessati dall'opera. L'avviso deve precisare dove e con quali modalità può essere consultato il piano o progetto. Gli interessati possono formulare entro i successivi trenta giorni osservazioni che vengono valutate dall'autorità espropriante ai fini delle definitive determinazioni.

2. Le comunicazioni o notificazioni non eseguite per irreperibilità o assenza del proprietario sono sostituite da un avviso affisso per almeno venti giorni consecutivi all'albo pretorio dei Comuni interessati dalla infrastruttura lineare energetica e pubblicato su uno o più quotidiani a diffusione nazionale o locale.

Art. 52-quater - Disposizioni generali in materia di conformità urbanistica, apposizione del vincolo preordinato all'esproprio e pubblica utilità

1. Per le infrastrutture lineari energetiche l'accertamento della conformità urbanistica, delle opere, l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio e la dichiarazione di pubblica utilità, di cui ai Capi II e III del Titolo II sono effettuate nell'ambito di un procedimento unico mediante convocazione di una conferenza dei servizi, ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni.

2. Fatto salvo quanto disposto dall'art. 12, comma 1, il procedimento di cui al comma 1 può essere avviato anche sulla base di un progetto preliminare, comunque denominato, integrato da un adeguato elaborato cartografico che individui le aree potenzialmente interessate dal vincolo preordinato all'esproprio, le eventuali fasce di rispetto e le necessarie misure di salvaguardia, nonché da una relazione che indichi le motivazioni per le quali si rende necessario avviare il procedimento di cui al comma 1 sulla base di tale progetto.

3. Il provvedimento, emanato a conclusione del procedimento di cui comma 1 e al quale partecipano anche i soggetti preposti ad esprimersi in relazione ad eventuali interferenze con altre infrastrutture esistenti, comprende la valutazione di impatto ambien-

tale, ove prevista dalla normativa vigente, ovvero la valutazione di incidenza naturalistica ambientale, di cui al D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, e sostituisce, anche ai fini urbanistici ed edilizi, fatti salvi gli adempimenti previsti dalle norme di sicurezza vigenti, ogni altra autorizzazione, concessione, parere e nulla osta comunque denominati necessari alla realizzazione e all'esercizio delle infrastrutture energetiche e costituisce variazione degli strumenti urbanistici vigenti. Il provvedimento finale comprende anche l'approvazione del progetto definitivo, con le indicazioni di cui all'art. 16, comma 2 e determina l'inizio del procedimento di esproprio di cui al Capo IV del titolo II.

4. Qualora la dichiarazione di pubblica utilità consegua ad un procedimento specificatamente instaurato per tale fine con atto propulsivo del beneficiario o promotore dell'espropriazione, il termine entro il quale deve concludersi il relativo procedimento è di sei mesi dal ricevimento dell'istanza.

5. Sono escluse dalla procedura di applicazione del vincolo preordinato all'esproprio le aree interessate alla realizzazione di linee elettriche per le quali il promotore dell'espropriazione non richieda la dichiarazione di inamovibilità.

6. Le varianti derivanti dalle prescrizioni della conferenza dei servizi di cui al comma 1, nonché le successive varianti in corso d'opera, qualora queste ultime non comportino variazioni di tracciato al di fuori delle zone di rispetto previste per ciascun tipo di infrastruttura lineare energetica dalle norme vigenti, sono approvate dall'autorità espropriante e non richiedono nuova apposizione del vincolo preordinato all'esproprio.

7. Della conclusione del procedimento di cui al comma 1 è data notizia agli interessati secondo le disposizioni di cui all'art. 17, comma 2.

Art. 52-quinquies - Disposizioni particolari per le infrastrutture lineari energetiche facenti parte delle reti energetiche nazionali

1. Alle infrastrutture lineari energetiche facenti parte della rete nazionale di trasmissione dell'energia elettrica, individuate nel piano di sviluppo della rete elettrica, di cui all'art. 3, comma 2 del D.Lgs. 16 marzo 1999, n. 79 e all'art. 1-ter, comma 2 del D.L. 29 agosto 2003, n. 239 convertito con modificazioni dalla legge 27 ottobre 2003, n. 290, si applicano le disposizioni di cui all'art. 1-sexies del citato D.L. 29 agosto 2003, n. 239, come modificato dall'art. 1, comma 26 della legge 23 agosto 2004, n. 239 nonché le disposizioni di cui al comma 6 dell'art. 52-quater, comma 6.

2. Per le infrastrutture lineari energetiche individuate dall'Autorità competente come appartenenti alla rete nazionale dei gasdotti di cui all'art. 9 del D.Lgs. 23 maggio 2000, n. 164, e per gli oleodotti facenti parte

delle reti nazionali di trasporto, l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio delle stesse, rilasciata dalla stessa amministrazione comprende la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, la valutazione dell'impatto ambientale, ove prevista dalla normativa vigente, ovvero la valutazione di incidenza naturalistico-ambientale di cui al D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio dei beni in essa compresi e la variazione degli strumenti urbanistici. L'autorizzazione inoltre sostituisce, anche ai fini urbanistici ed edilizi, ogni altra autorizzazione, concessione, approvazione, parere, atto di assenso e nulla osta comunque denominati, previsti dalle norme vigenti, costituendo titolo a costruire e ad esercitare tutte le opere e tutte le attività previste nel progetto approvato, fatti salvi gli adempimenti previsti dalle norme di sicurezza vigenti. Per il rilascio dell'autorizzazione, ai fini della verifica della conformità urbanistica dell'opera, è fatto obbligo di richiedere il parere motivato degli enti locali nel cui territorio ricadano le opere da realizzare. Il rilascio del parere non può incidere sul rispetto del termine entro il quale è prevista la conclusione del procedimento. Al procedimento partecipano i soggetti preposti ad esprimersi in relazione ad eventuali interferenze con altre infrastrutture esistenti. Il procedimento si conclude in ogni caso entro il termine di nove mesi dalla data di presentazione della richiesta o di sei mesi dalla stessa data ove non sia prescritta la procedura di valutazione di impatto ambientale. Il provvedimento finale comprende anche l'approvazione del progetto definitivo e determina l'inizio del procedimento di esproprio di cui al Capo IV del titolo II.

3. Qualora l'avvio dei lavori rivesta carattere di urgenza, oltre ai casi previsti dagli artt. 22, comma 2 e 22-bis, comma 2, il decreto di esproprio o di occupazione anticipata può altresì essere emanato ed eseguito, in base alla determinazione urgente delle indennità di espropriazione, senza particolari indagini o formalità, con le modalità di cui all'art. 52-nonies, per le infrastrutture lineari energetiche dichiarate di pubblica utilità. Gli stessi decreti sono emanati nel termine di sessanta giorni dalla data del ricevimento dell'istanza del beneficiario dell'espropriazione.

4. L'autorizzazione di cui al comma 2 indica le prescrizioni e gli obblighi di informativa posti a carico del soggetto proponente per garantire il coordinamento e la salvaguardia del sistema energetico nazionale e la tutela ambientale e dei beni culturali nonché il termine entro il quale l'infrastruttura lineare energetica è realizzata.

5. Per le infrastrutture lineari energetiche di cui al comma 2, l'atto conclusivo del procedimento di cui al comma 2 è adottato d'intesa con le regioni interessate.

6. In caso di mancata definizione dell'intesa con la Regione o le Regioni interessate nel termine prescritto per il rilascio dell'autorizzazione, nel rispetto dei principi della sussidiarietà e leale collaborazione, si provvede, entro i successivi sei mesi, a mezzo di un collegio tecnico costituito d'intesa tra il Ministro delle attività produttive e la regione interessata, ad una nuova valutazione dell'opera e dell'eventuale proposta alternativa formulata dalla Regione dissenziente. Ove permanga il dissenso, l'opera è autorizzata nei successivi novanta giorni, con D.P.R., previa deliberazione del Consiglio dei ministri, integrato con il Presidente della Regione interessata, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro competente, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

7. Alle strutture lineari energetiche di cui al comma 2 si applicano le disposizioni dell'articolo 52-*quater*, commi 2, 4 e 6.

Art. 52-sexies - Disposizioni particolari per le infrastrutture lineari energetiche non facenti parte delle reti energetiche nazionali

1. Fatto salvo quanto disposto dall'art. 5, comma 3, il provvedimento di cui all'art. 52-*quater* relativo a infrastrutture lineari energetiche non facenti parte delle reti energetiche nazionali è adottato dalla Regione competente o dal soggetto da essa delegato, entro i termini stabiliti dalle leggi regionali.

2. Le funzioni amministrative in materia di espropriazione di infrastrutture lineari energetiche, che per dimensioni o per estensione, hanno rilevanza o interesse esclusivamente locale, sono esercitate dal comune.

3. Nel caso di inerzia del comune o del soggetto procedente delegato dalla Regione, protrattasi per oltre 60 giorni dalla richiesta di avvio del procedimento, la Regione può esercitare, nelle forme previste dall'ordinamento regionale e nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, il potere sostitutivo.

Art. 52-septies - Disposizioni sulla redazione del progetto

1. Fatte salve le disposizioni di cui all'art. 110 del R.D.L. 11 dicembre 1933, n. 1775, convertito dalla legge 6 febbraio 1934, n. 367, qualora il numero dei soggetti interessati sia superiore a venti, per lo svolgimento delle operazioni planimetriche e delle altre operazioni preparatorie necessarie per la redazione del progetto di infrastrutture lineari energetiche, i terzi incaricati, anche privati, possono introdursi nei fondi previa pubblicazione, per venti giorni all'albo pretorio dei Comuni interessati, dell'autorizzazione rilasciata dalla Prefettura che deve contenere i nomi delle persone che possono introdursi nell'altrui proprietà. Tale pubblicazione all'albo pretorio sostitui-

sce a tutti gli effetti le comunicazioni o notificazioni previste dall'art. 15, commi 2 e 3.

Art. 52-octies - Decreto di imposizione di servitù

1. Il decreto di imposizione di servitù relativo alle infrastrutture lineari energetiche, oltre ai contenuti previsti dall'art. 23, dispone l'occupazione temporanea delle aree necessarie alla realizzazione delle opere e la costituzione del diritto di servitù, indica l'ammontare delle relative indennità, e ha esecuzione secondo le disposizioni dell'art. 24.

Art. 52-nonies - Determinazione dell'indennità di espropriazione

1. Per le infrastrutture lineari energetiche l'autorità espropriante per la determinazione dell'indennità provvisoria o definitiva di cui agli artt. 20 e 21, può avvalersi dei soggetti di cui all'art. 20, comma 3, ovvero di propri uffici tecnici.

Tit. IV - DISPOSIZIONI SULLA TUTELA GIURISDIZIONALE

Art. 53 (L) - Disposizioni processuali

1. La tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo è disciplinata dal codice del processo amministrativo. (L)

2. 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. (L)

Tutti gli aspetti dell'uso del territorio, ai sensi dell'art. 34, c. 2 del D.Lgs. 80/1998, rientrano nella materia urbanistica. Tale articolo è stato successivamente sostituito dall'art. 7 della legge 205/2000 per superare le censure di costituzionalità avanzate dalla Corte costituzionale (ord. n. 17/2001). Questa ha stabilito che la giurisdizione è quella di cui all'art. 34 del nuovo D.Lgs. che ha natura di legge formale (C. cost. n. 123/2002). La stessa Corte costituzionale è anche intervenuta in tema di giurisdizione conferendo un più definito assetto con le pronunce n. 204/2004 e n. 191/2006.

L'articolo definisce le competenze in materia processuale relative ai procedimenti espropriativi ed alle indennità. Sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie relative agli atti, provvedimenti, accordi e comportamenti delle amministrazioni pubbliche e dei soggetti ad esse equiparati, conseguenti all'applicazione delle disposizioni del T.U., mentre le controversie relative alla determinazione e corresponsione dell'indennità di espropriazione restano attribuite alla giurisdizione del giudice ordinario.

Da rilevare che l'art. 53, c. 2, D.P.R. 327/2001 nel testo sostituito dall'art. 3, c. 9 dell'allegato 4 al D.Lgs. n. 104/2010 che ha approvato il Codice del processo amministrativo, devolve alla giurisdizione del giudice ordinario le controversie riguardanti la determinazione e la corresponsione

dell'indennità dovuta in conseguenza dell'adozione di atti di natura espropriativa.

Rientrano quindi nella giurisdizione amministrativa:

a) gli atti, i provvedimenti e i comportamenti della P.A. emanati nell'ambito del procedimento ablatorio, esclusi i comportamenti non riconducibili all'esercizio di un pubblico potere. È però costituzionalmente illegittima la devoluzione alla giurisdizione esclusiva delle controversie relative all'occupazione usurpativa, ma non quelle nascenti da ipotesi di occupazione acquisitiva (C. Cost., n. 191/2006);

b) gli accordi delle P.A. tendenti a sostituire un procedimento ablatorio, tranne quelli attinenti alla determinazione del corrispettivo;

c) le controversie riguardanti la retrocessione di beni;

d) le controversie relative all'utilizzazione di beni acquisiti in assenza di un valido titolo ex art. 43 t.u.;

e) il preliminare obbligo della P.A. di rispondere all'istanza del privato che domanda l'adozione dell'art. 42-bis del t.u. (TAR Lazio, II-bis, 4 gennaio 2016, n. 43);

f) le controversie relative al risarcimento del danno, anche per occupazione posta in essere in base a dichiarazione di p.u. in precedenza annullata dal giudice amministrativo (Cass. S.U., 19.02.2007, n. 3724).

L'art. 133, c.1, lett. f) del nuovo codice di procedura amministrativa dispone che sono attribuiti al giudice amministrativo "le controversie aventi ad oggetto gli atti e i provvedimenti delle P.A. in materia urbanistica e edilizia, concernente tutti gli aspetti dell'uso del territorio, ferme restando le competenze 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".

La lett. g) del 1° comma dello stesso articolo dispone la competenza del giudice amministrativo per "le controversie aventi a oggetto gli atti e i provvedimenti, gli accordi e i comportamenti riconducibili, anche mediatamente all'esercizio di un pubblico potere, delle P.A. in materia di espropriazione per p.u., ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario per quelle riguardanti la determinazione e la corresponsione delle indennità in conseguenza dell'adozione di atti di natura espropriativa o ablativa".

La lett. h) del 1° c. dello stesso articolo dispone la competenza del giudice amministrativo per "le controversie aventi ad oggetto i decreti di espropriazione per causa di pubblica utilità delle invenzioni industriali".

Spettano, invece, al giudice ordinario le controversie di cui all'art. 54 T.U. e all'art. 29 D.Lgs. 150/2011 riguardanti la determinazione e la corresponsione delle indennità in dipendenza dell'adozione di atti di natura espropriativa in cui sono ricompresi (ex art. 44 T.U.) anche quelle relative ai c.d. "danni indiretti", per la diminuzione di valore del bene anche non espropriato per l'apposizione di vincoli limitativi della disponibilità (v. sent. 30 aprile 2015 della Corte costituzionale).

nale e ordinanza 29 ottobre 2015, n. 22096 di Cass., S.U., che ha affermato la competenza nel merito del Tribunale civile. Nella sentenza del 29 settembre 2017 il C.d.S. ha affermato che “la giurisdizione in materia di quantificazione dell’indennizzo appartiene al Giudice ordinario”. La Corte regolatrice della giurisdizione ha affermato in numerose pronunce che, in materia di espropriazione per pubblica utilità, appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario la controversia relativa alla determinazione e corresponsione dell’indennizzo previsto in relazione alla fattispecie di “acquisizione sanante” ex art. 42-bis del d.P.R. n. 327/2001. Recentemente (Cassazione civile, S.U. n. 15283/2016) ha sostenuto che appartiene al giudice ordinario anche la controversia avente ad oggetto l’interesse del 5 per cento del valore venale del bene, dovuto per il periodo di occupazione senza titolo, ai sensi del comma 3, ultima parte, di detto articolo, “a titolo di risarcimento del danno”, giacché esso, nonostante il tenore letterale della norma, costituisce solo una voce del complessivo “indennizzo per il pregiudizio patrimoniale” di cui al precedente comma 1, secondo un’interpretazione imposta dalla necessità di salvaguardare il principio costituzionale di concentrazione della tutela giurisdizionale avverso i provvedimenti ablatori, e che dette controversie sono devolute alla competenza, in unico grado, della Corte di appello. Il Collegio, in continuità con la giurisprudenza amministrativa, condivide integralmente tale punto di vista.

Art. 54 (L) - Opposizioni alla stima

1. Decorsi trenta giorni dalla comunicazione prevista dall’articolo 27, comma 2, il proprietario espropriato, il promotore dell’espropriazione o il terzo che ne abbia interesse può impugnare innanzi all’autorità giudiziaria gli atti dei procedimenti di nomina dei periti e di determinazione dell’indennità, la stima fatta dai tecnici, o dalla Commissione provinciale, la liquidazione delle spese di stima e comunque può chiedere la determinazione giudiziale dell’indennità. Le controversie di cui al presente comma sono disciplinate dall’articolo 29 del D.Lgs. 1° settembre 2011, n. 150. (L) (comma così sostituito dalla lett. a, c. 37 dell’art. 34, D.Lgs. 1° settembre 2011, n. 150)

2. [L’opposizione di cui al comma 1 va proposta, a pena di decadenza, entro il termine di trenta giorni, decorrente dalla notifica del decreto di esproprio o dalla notifica della stima peritale, se quest’ultima sia successiva al decreto di esproprio. (L)] (comma abrogato dalla lett. b, c. 37 dell’art. 34, D.Lgs. n. 150/2011)

3. [L’opposizione alla stima è proposta con atto di citazione notificato all’autorità espropriante, al promotore dell’espropriazione e, se del caso, al beneficiario dell’espropriazione, se attore è il proprietario del bene, ovvero notificato all’autorità espropriante e al proprietario del bene, se attore è il promotore dell’espropriazione. (L)] (comma abrogato dalla lett. b, c. 37 dell’art. 34, D.Lgs. n. 150/2011)

4. [L’atto di citazione va notificato anche al concessionario dell’opera pubblica, se a questi sia stato affidato il pagamento dell’indennità. (L)] (comma abrogato dalla lett. b, c. 37 dell’art. 34, D.Lgs. n. 150/2011)

5. Trascorso il termine per la proposizione dell’opposizione alla stima, l’indennità è fissata definitivamente nella somma risultante dalla perizia. (L)

Sono stati unificati, coordinati ed in parte innovati i procedimenti previsti dall’art. 51 della legge n. 2359 del 1865 e dagli artt. 19 e 20 della legge n. 865 del 1971, disponendo che l’opposizione sia proposta alla Corte d’Appello nel cui distretto si trova il bene espropriato.

La disciplina delle controversie è ora regolata dall’art. 29 del D.Lgs. 1° settembre 2011, n. 150, per il quale:

«1. Le controversie aventi ad oggetto l’opposizione alla stima di cui all’art. 54 del D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, sono regolate dal rito sommario di cognizione, ove non diversamente disposto dal presente articolo.

2. È competente la corte di appello nel cui distretto si trova il bene espropriato.

3. L’opposizione va proposta, a pena di inammissibilità, entro il termine di trenta giorni dalla notifica del decreto di esproprio o dalla notifica della stima peritale, se quest’ultima sia successiva al decreto di esproprio. Il termine è di sessanta giorni se il ricorrente risiede all’estero.

4. Il ricorso è notificato all’autorità espropriante, al promotore dell’espropriazione e, se del caso, al beneficiario dell’espropriazione, se attore è il proprietario del bene, ovvero all’autorità espropriante e al proprietario del bene, se attore è il promotore dell’espropriazione. Il ricorso è notificato anche al concessionario dell’opera pubblica, se a questi sia stato affidato il pagamento dell’indennità».

L’ultima disposizione dell’art. 54 dà atto che trascorso il termine per proporre l’opposizione alla stima senza che vi siano state iniziative in tal senso da parte dei soggetti che ne hanno titolo, l’indennità è fissata definitivamente nell’importo risultante dalla perizia.

Nel giudizio di opposizione alla stima il giudice è libero di determinare l’indennità senza tener conto delle richieste delle parti, ma non può mai determinarla in misura inferiore a quella che era stata determinata in sede amministrativa (cd. divieto di reformatio in peius) (C. di Cassazione, Sez. I, sent. 31 gennaio 2008).

L’opposizione alla stima stabilita dalla Commissione provinciale espropri o dai tecnici ex art. 21 del T.U. ha carattere di ordinario giudizio di cognizione piena in unico grado, senza alcun vincolo per il giudice (ex multis, Cass., I, 20 gennaio 2014, n. 1094 e 11 settembre 2015, n. 17972).

Secondo la giurisprudenza, la mancanza del doppio grado di giurisdizione non è stata considerata lesiva del principio costituzionale che fissa solo il diritto alla difesa, per cui la

regola del doppio grado di giurisdizione non è espressione di un principio costituzionalmente garantito nell'oggettiva peculiarità e diversità del procedimento ablativo (Cass. civ., I, n. 9480/1993).

Secondo la giurisprudenza costante della Corte di Cassazione (fra le molte, v. sent., 31.10.2014, n. 23268) le sentenze di accoglimento di una questione di legittimità costituzionale hanno effetto retroattivo in quanto connesse a una dichiarazione di illegittimità che inficia fin dall'origine la dichiarazione colpita, ad eccezione delle situazioni già consolidate, quali l'avvenuta accettazione dell'indennità (Cass., 31.10.2014, n. 23265).

TIT. V - NORME FINALI E TRANSITORIE

Art. 55 (L) - Occupazioni senza titolo, anteriori al 30 settembre 1996

1. Nel caso di utilizzazione di un suolo edificabile per scopi di pubblica utilità, in assenza del valido ed efficace provvedimento di esproprio alla data del 30 settembre 1996, ai fini della determinazione del risarcimento del danno si applicano i criteri previsti dall'art. 37, comma 1, con esclusione della riduzione del quaranta per cento e con l'incremento dell'importo nella misura del dieci per cento. (L)

2. Il comma 1 si applica anche ai giudizi pendenti alla data del 1° gennaio 1997. (L)

Le disposizioni dell'art. 55 riproducono quelle stabilite con l'art. 5-bis, comma 7-bis, del D.L. 11 luglio 1992, n. 333, nello stesso introdotte con la legge di conversione 8 agosto 1992, n. 359.

Le norme che dispongono il risarcimento del danno arrecato al proprietario di un suolo edificabile utilizzato, senza titolo, per scopi di pubblica utilità, stabilite dall'art. 43, sono applicate per le occupazioni anteriori al 30 settembre 1996 e per i giudizi pendenti al 1° gennaio 1997. Il risarcimento del danno è determinato con i criteri previsti dall'art. 37, comma 1 del T.U., con esclusione della riduzione del 40% e con l'incremento dell'importo nella misura del 10%.

Per le occupazioni senza titolo anteriori al 30 settembre 1976, il risarcimento del danno è determinato in misura pari all'importo, diviso per due della somma del valore venale del bene e del reddito dominicale netto dello stesso, rivalutato e moltiplicato per 10. Il valore così determinato non è soggetto alla riduzione del 40% (prevista dall'art. 37, c. 1, per l'indennità dovuta per l'esproprio di area edificabile) e incrementata del 10%.

Art. 56 (L) - Disposizioni sulla determinazione dell'indennità di espropriazione

1. Il soggetto già espropriato alla data dell'entrata in vigore della legge 8 agosto 1992, n. 359, può accettare l'indennità provvisoria con esclusione della riduzione del quaranta per cento, di cui all'art. 37, se alla stessa data risultava ancora contestabile la determinazione dell'indennità di esproprio. (L)

Il soggetto che risultava già espropriato alla data di entrata in vigore della legge 8 agosto 1992, n. 359, di conversione del D.L. 11 luglio 1992, n. 333, pubblicata sulla G.U. 13 agosto 1992, n. 190, può accettare l'indennità provvisoria con esclusione della riduzione del 40%, se alla data predetta risultava ancora contestabile la determinazione dell'indennità di esproprio.

La norma conserva gli effetti determinati dal comma 7-bis dell'art. 5-bis della legge n. 359/1992, di cui al precedente art. 55.

Art. 57 (L) - Ambito di applicazione della normativa sui procedimenti in corso

1. Le disposizioni del presente Testo unico non si applicano ai progetti per i quali, alla data di entrata in vigore dello stesso decreto, sia intervenuta la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza. In tal caso continuano ad applicarsi tutte le normative vigenti a tale data. (L)

2. Restano in vigore le disposizioni regionali che attribuiscono ad autorità diverse dal presidente della Regione la competenza ad adottare atti del procedimento espropriativo. (L)

Art. 57-bis - Applicazione della normativa ai proc. in corso relativi alle infrastrutture lineari energetiche (d.lgs. 27 dicembre 2004, n. 330)

1. Per le infrastrutture lineari energetiche per le quali alla data del 31 dicembre 2004 sia intervenuta la dichiarazione di pubblica utilità ovvero siano decorsi i termini previsti per la formulazione delle osservazioni da parte dei soggetti interessati a seguito degli avvisi di cui alle norme vigenti, non si applicano le disposizioni del presente T.U. a meno che il beneficiario dell'espropriazione o il proponente dell'opera infrastrutturale lineare energetica abbia optato espressamente per l'applicazione del presente T.U. ai procedimenti in corso relativamente alle fasi procedurali non ancora concluse.

Il primo comma dell'art. 57 del D.Lgs. 327 stabiliva che le disposizioni dallo stesso previste si applicavano anche se era già stato apposto sul bene il vincolo preordinato all'esproprio, ovvero se già vi era stata la dichiarazione di p.u. dell'opera, per le fasi procedurali non ancora concluse.

Le nuove disposizioni del D.Lgs. 302 che stabiliscono l'ambito di applicazione della normativa sui procedimenti in corso, precisano che le norme del T.U. non si applicano ai progetti per i quali, alla data di entrata in vigore dello stesso, sia intervenuta la dichiarazione di p.u., indifferibilità ed urgenza. In tal caso continuano ad applicarsi le normative vigenti fino a tale data.

Restano in vigore le disposizioni regionali che attribuiscono la competenza ad adottare atti del procedimento espropriativo ad autorità diverse dal presidente della regione.

Art. 58 (L) - Abrogazione di norme

Con l'entrata in vigore del presente Testo unico, sono o restano abrogate - fatto salvo quanto previsto dall'art. 57, comma 1 e dall'art. 57-bis - le 142 disposizioni elencate nell'art. 58 del Testo unico, al quale si rinvia.

Art. 59 - Entrata in vigore del Testo unico

1. Le disposizioni del presente Testo unico entrano in vigore a decorrere dal 30 giugno 2003.

L'entrata in vigore del Testo unico, il cui termine al 1° gennaio 2002 è stato più volte prorogato, è stata definitivamente prorogata al 30 giugno 2003, secondo quanto disposto dall'art. 3 del D.L. 20 giugno 2002, n. 122, convertito dalla legge 1° agosto 2002, n. 185.

Riferimenti dottrinali e giurisprudenziali

In merito alla natura e all'ammontare dell'indennità di espropriazione è sorta una lunga e articolata vicenda. L'originario criterio (risalente alla legge n. 2359/1865), commisurava l'indennità di esproprio al valore venale del bene, ed era riferito al prezzo che il bene avrebbe avuto in una libera contrattazione di compravendita. Tuttavia, pur nel vigore della norma, tale determinazione nella quasi totalità delle ipotesi finiva per essere astratta e approssimativa, tanto che in materia è intervenuta la Corte costituzionale con ripetute sentenze (13 maggio 1957, n. 61; 29 dicembre 1959, n. 67), la quale ha stabilito

che l'indennizzo, pur non dovendo corrispondere all'integrale valore del bene, non deve essere neanche di natura meramente simbolica.

Sono seguite, poi negli anni diverse modifiche all'assetto legislativo e, inoltre, si è pronunciata in materia anche la CEDU («l'indennizzo non è legittimo se non consiste in una somma che si ponga in rapporto ragionevole con il valore del bene»; Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, 30 maggio 2000, ricorso n. 3152/96); cfr. L. Tarantino, *La disciplina dell'indennità d'esproprio tra diritto nazionale e diritto europeo*, nota a Cass. sez. I civ. 25 novembre 2010, n. 23965, *Urbanistica e appalti*, 3 (2011), pp. 303-311; G. Fraccastoro, *L'indennità di espropriazione per P.U. commisurata al pieno valore di mercato*, in *Il corriere di Merito*, 2 (2008), pp. 221-225.

Alla luce della sentenza su citata la Corte costituzionale ha dichiarato nel 2007 (24 ottobre 2007, n. 348) l'illegittimità dell'art. 37 d.P.R. n. 327/2001, nella parte in cui prevede un criterio di calcolo fondato sulla media tra il valore venale del bene e il reddito dominicale. Secondo la Consulta l'indennità deve consistere in un serio ristoro. Da ultimo il legislatore ha modificato i commi oggetto di dichiarazione di incostituzionalità (legge 24 dicembre 2007, n. 244) prevedendo un'indennità commisurata al valore venale del bene (ridotta del 25% in caso di interventi di riforma economico-sociale).