



## PERCORSO ENTI LOCALI

# L'Istituto dell'Espropriazione

## Introduzione

Benvenuti!

In questa video lezione affronteremo il tema dell'Espropriazione per pubblica utilità.

In particolare vedremo:

- il quadro normativo di riferimento
- le differenze tra vincoli espropriativi e vincoli conformativi
- i criteri di determinazione dell'indennità
- le fasi che conducono alla Espropriazione

Bene, non ci resta che cominciare...

## L'Espropriazione per motivi di interesse generale

L'istituto dell'espropriazione, quale precetto di diritto pubblico, statuisce che un soggetto, previo pagamento di un'equa indennità, può essere privato, in tutto o in parte, del cespite immobiliare di sua proprietà, per ragioni legalmente dichiarate di pubblico interesse.

L'espropriazione per pubblica utilità è espressione del potere ablatorio della Pubblica Amministrazione che, in varia misura, è legittimata a sacrificare l'interesse privato in vista di un superiore interesse pubblico che, nel caso dell'espropriazione per pubblica utilità, generalmente, consiste nell'attuazione di un'opera pubblica.

Detto potere trova la sua origine nella nostra Carta Costituzionale. Infatti, ferme restando le tutele degli interessi privati che la nostra Costituzione garantisce, l'art. 23 della Cost. recita "Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge".

E ancora, l'art 42 co. 3 della Cost., coerentemente con la norma precedentemente citata, prevede che "La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale." Sempre l'art. 42 prevede separatamente l'espropriazione (terzo comma) e i limiti che la legge può imporre alla proprietà al fine di assicurarne la funzione sociale (c. 2). Infatti:

- i Vincoli espropriativi concernono beni determinati, in funzione della puntuale localizzazione di un'opera pubblica, la cui realizzazione si contrappone al godimento della proprietà privata
- i Vincoli conformativi, invece, non sono espropriativi, ma regolano la proprietà privata al perseguimento di obiettivi d'interesse generale, quali il vincolo d'inedificabilità per il rispetto delle distanze a tutela di opere e/o aree (strade, monumenti, aeroporti, cimiteri, corsi d'acqua, ecc.)

Fatte queste premesse, l'istituto dell'espropriazione per pubblica utilità prevede, come già accennato, un solo "limite". La P.A., infatti, una volta esercitato il potere ablatorio, è tenuta ad indennizzare il soggetto spogliato della propria

proprietà. Va sottolineato, dunque, come ai sensi dell'art. 37 del T.U. (D.P.R. 327/2001), l'indennità di espropriazione di un'area edificabile è determinata nella misura pari al valore venale del bene.

Per le aree legittimamente edificate, come già prevedeva la L. 2359/1865, l'indennità è determinata nella misura pari al valore venale, ma si calcola il solo valore dell'area di sedime se la costruzione è abusiva (art. 38 T.U.). L'rt. 39 della stessa legge diceva che "nei casi di occupazione totale, la indennità dovuta all'espropriato consisterà nel giusto prezzo che a giudizio dei periti avrebbe avuto l'immobile in una libera contrattazione di compravendita".

In seguito, la Legge 2892 del 1885 (Legge di Napoli), all'art. 13 calcolava l'indennità con la seguente formula:

Valore venale + Media 10 anni canoni di locazione

2

In seguito, la Legge 865 del 1971 (Legge casa) e la Legge 10 del 1977 (Legge Bucalossi) stabilivano che:

- per le aree al di fuori della perimetrazione dei centri edificati, l'indennità è pari al valore agricolo medio delle singole qualità di coltura effettivamente praticate
- per le aree comprese nei centri edificati, l'indennità è pari al valore agricolo medio della coltura più redditizia della zona, moltiplicato per coefficienti variabili (densità demografica del Comune)
- per le aree che risultano edificate o urbanizzate, l'indennità è calcolata in base alla somma del valore dell'area e del valore di riproduzione delle opere

Poi, la Legge 359 del 1992 (Legge Amato) ha riportato il calcolo dell'indennità alla formula:

Valore venale + Media Redd. Dom. 10 anni

2

Infine, il DPR 327 del 2001 ha stabilito che "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".

Naturalmente, in base alla Sentenza della Cassazione 13675 del 2019 "Non si terrà conto delle migliorie eseguite dopo la comunicazione dell'avvio del procedimento, considerate 'migliorie opportunistiche'".

Per le aree non edificabili, attenendosi ai criteri previgenti e cioè a quelli previsti dalla L. 865/1971, il T.U. prevede che l'indennità 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. Se l'area non è effettivamente coltivata, l'indennità era commisurata al valore agricolo medio, corrispondente al tipo di coltura prevalente nella zona ed al valore dei manufatti edilizi legittimamente realizzati (art. 40 T.U.)

In riferimento a tale ultimo profilo, si tenga presente che la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 181 del 10 giugno 2011, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del criterio del valore agricolo medio (citato all'art. 40, co. 2, T.U. espropriazioni) per commisurare l'indennità dei suoli agricoli o non edificabili.

Anche per questi ultimi, dunque, come già avvenuto con le aree edificabili ed il conseguente utilizzo del criterio del valore venale, è necessario che **l'indennizzo si ponga in rapporto ragionevole con il valore del bene.**

Ciò detto, l'indennizzo che la P.A. corrisponde anche agli indici di edificabilità o indici di fabbricabilità che costituiscono i parametri di densità edilizia riferibili ad un'area fabbricabile. In tal senso ci si riferisce agli strumenti urbanistici

comunali (c.d. Piani Regolatori Generali Comunali), di cui ogni Comune è dotato stabilendo gli indici di edificabilità di ogni zona del proprio territorio comunale.

## Le principali differenze tra i Vincoli espropriativi e conformativi

Ritornando a quanto prima detto sui Vincoli espropriativi e conformativi, ecco di seguito un quadro riassuntivo delle principali differenze esistenti.

### Vincolo espropriativo:

- ha una durata limitata nel tempo
- prevede un indennizzo
- è circoscritto a beni immobili puntuali
- comporta la traslazione in favore dell'Ente pubblico

### Vincolo conformativo:

- non ha un limite di tempo
- non prevede indennizzi
- non comporta la perdita della proprietà privata
- incide su una pluralità generalizzata di soggetti

## Il Decreto di occupazione temporanea e il Decreto di esproprio

L'istituto del Piano Regolatore venne introdotto normativamente dalla Legge n. 2359 del 25 giugno 1865.

La legge urbanistica nazionale (Legge n. 1150, del 17 agosto 1942), tuttavia, introdusse un nuovo tipo di Piano Regolatore con una radicale trasformazione delle sue caratteristiche, tra cui, per citarne alcune, l'assenza di un termine di validità, prima consistente in 25 anni, e la necessità, da parte del Comune, di un secondo livello di attuazione, non essendo il PRG, al contrario di quanto previsto con la Legge n. 2359 del 1865, direttamente attuativo.

Concluse queste premesse, va detto che la potenzialità edificatoria di un'area va calcolata, secondo le Norme Tecniche di Piano Regolatore, ponendo in relazione la superficie e il volume di ciascun lotto, effettuando un attento calcolo circa il coefficiente di edificabilità indicato con la sigla IF (Indice di Fabbricabilità).

Detto indice è costituito dal rapporto fra il volume che si può edificare sul terreno e la **superficie** dello stesso. L'unità di misura di tale **parametro** è pari a mc/mq.

Questo indice, tuttavia, spesso è accompagnato da altri importanti parametri, che potrebbero comprendere ulteriori limitazioni e/o oneri specifici (rapporto di copertura, altezza massima, esecuzione opere urbanizzative, ecc.).

Ulteriori problematiche si ravvisano in ordine ad un PRG adottato, ma non ancora approvato. Infatti, in tali circostanze scattano le misure di salvaguardia che, come è logico che sia, vanno ad incidere anche sul calcolo degli indennizzi conseguenti ad espropriazione per pubblica utilità.

A livello statale la disciplina delle misure di salvaguardia è contenuta nell'art. 12, commi 3 e 4 del D.P.R. n° 380/01 (Testo Unico Edilizia), i quali identificano una misura comunale ed un'altra regionale, distinte per diversità di presupposti, effetti ed autorità competente all'adozione.

Le misure di salvaguardia sono misure atte a non compromettere il territorio nel periodo tra l'adozione di uno strumento urbanistico da parte del Comune e la sua approvazione. Consistono nella sospensione di ogni determinazione sulle

domande di permesso di costruire in contrasto con il piano adottato, sia esso strumento urbanistico con finalità di assetto, che con finalità esecutive.

In rapporto con gli indennizzi di espropriazione, le misure di salvaguardia fanno sì che, nel periodo in cui un PRG sia stato adottato, ma non ancora approvato, si applichi la disciplina più restrittiva e rigida, per cui, nel caso in cui si debba indennizzare una data espropriazione per pubblica utilità, ci si ritroverebbe nella condizione di dover utilizzare, tra due PRG, quello con il coefficiente di edificabilità più basso. Spesso il problema sussiste in relazione alla mera individuazione del momento storico per la valutazione della decorrenza delle indennità dovute.

Il T.U. in materia di espropriazioni prevede due momenti:

- 1) il Decreto di occupazione temporanea**
- 2) il Decreto di esproprio**

Quest'ultimo deve intervenire entro il termine che la P.A. ha fissato per l'esecuzione dell'esproprio.

Dal Decreto di occupazione decorre l'indennità di occupazione che è ragguagliata all'indennità di esproprio, mentre dalla data del Decreto di esproprio matura il diritto all'indennità di espropriazione.

L'indennità di occupazione consiste nell'attribuzione, per ogni anno di occupazione legittima, di una indennità pari agli interessi legali, da calcolarsi sulla somma liquidata per l'indennità di espropriazione.

L'indennità di espropriazione, invece, va calcolata in relazione al valore del bene, da determinarsi nei modi in precedenza illustrati, al momento dell'emissione del relativo Decreto.

Da ultimo è da precisare che se il Decreto di esproprio non interviene nel termine che la P.A. ha previsto, l'occupazione, originariamente legittima, diviene illegittima, facendo sorgere nel privato il diritto al risarcimento dei danni.

## I Procedimenti dell'Espropriazione

Prima di arrivare alla Espropriazione vera e propria, la procedura prevede i seguenti passaggi, e cioè:

- 1) con la Deliberazione di approvazione del progetto dell'opera è apposto il vincolo preordinato all'espropriazione per pubblica utilità (sia che si tratti di opera conforme alle previsioni dello strumento urbanistico, sia se in variante allo stesso)
- 2) progetto definitivo
- 3) dichiarazione di pubblica utilità (ed eventuale specifica pronuncia dell'urgenza ed indifferibilità delle opere da eseguire, che abilita l'occupazione d'urgenza)
- 4) determinazione dell'indennità provvisoria
- 5) emissione del Decreto di espropriazione (questo è l'atto terminale della procedura, che determina il trasferimento del diritto di proprietà)
- 6) immissione in possesso (art. 23, lettera h), che rappresenta la materiale presa in possesso del bene mediante la redazione dello stato di consistenza e immissione in possesso (che può essere contestuale o disgiunto)
- 7) comunicazione della indennità provvisoria, che può essere accettata o meno dal proprietario (art. 21). L'indennità provvisoria, se il proprietario non abbia fornito riscontro positivo, viene demandata alla «terna» (comma 2) o alla C.P.E. per chiederne la determinazione (comma 15)

In particolare, l'art. 21 al co. 3 predispose che se l'indennità provvisoria viene rifiutata dal proprietario, l'Autorità espropriante deve nominare due tecnici per formare la Terna, tra cui quello designato dal proprietario. Il terzo è designato (comma 5) dal Tribunale Civile competente, fissando il termine entro il quale va presentata la relazione di stima (90 giorni, prorogabile per giustificate ragioni).

Gli Articoli 9, 16 e 17 del DPR 327 del 2001 si riferiscono all'apposizione del vincolo preordinato all'espropriazione e recitano:

- il vincolo preordinato all'esproprio ha una durata temporale limitata (5 anni) e può essere motivatamente reiterato
- l'avvio del procedimento è attivato dal deposito presso l'Ufficio espropriazioni del progetto delle opere, con indicazione del nominativo del R.U.P., contenente l'invito a prendere visione e presentare eventuali osservazioni nei successivi 30 gg.
- l'approvazione del progetto definitivo (art. 17) determina gli effetti di dare notizia della dichiarazione di pubblica utilità e rendere nota la determinazione del valore delle aree, avviando l'interlocuzione con il proprietario per fornire utili elementi per il valore dell'area ai fini della liquidazione dell'indennità d'esproprio

I documenti fondamentali del Piano particellare degli immobili da espropriare sono:

- **l'elaborato grafico**, rappresentativo del sedime dell'area da espropriare, proiettata sulla mappa catastale
- **l'elaborato descrittivo tabellare**, con l'elenco delle ditte catastali, i dati particellari, e la superficie da espropriare od occupare temporaneamente (per intero o parzialmente)

## Conclusioni

Siamo giunti alla fine di questa video lezione.

Vi ricordo che abbiamo parlato dell'istituto dell'espropriazione e che abbiamo approfondito:

- I principi giuridici dell'attività espropriativa per pubblica utilità
- Le differenze tra Vincoli espropriativi e conformativi
- come si calcolano le indennità di espropriazione a partire dal Decreto di occupazione temporanea e/o dal Decreto di esproprio
- e, infine, le fasi dell'Espropriazione

Alla prossima lezione!