

Elementi di Legislazione amministrativa concernente le Espropriazioni per pubblica utilità

Introduzione

Benvenuti!

In questa lezione tratteremo dell'espropriazione per pubblica utilità, andando ad analizzare tutte le varie fasi del relativo procedimento amministrativo.

Inoltre, capiremo come viene determinata l'indennità di espropriazione e cosa si intende:

- Per occupazione d'urgenza
- per retrocessione
- e per acquisizione sanante

Bene, cominciamo!

L'espropriazione per pubblica utilità

Mediante la procedura espropriativa, la pubblica autorità acquisisce, per motivi di pubblico interesse e previa corresponsione di un equo indennizzo, la titolarità di beni di proprietà privata. I motivi di pubblico interesse possono essere vari: si pensi ad esempio alla necessità per l'Amministrazione di realizzare su una determinata area privata degli edifici pubblici o delle opere di interesse pubblico, quali una strada, una scuola o una piazza.

Mediante l'espropriazione, l'Autorità Pubblica ha quindi la potestà di incidere su una situazione giuridica determinata, limitandola in modo unilaterale. Il proprietario dell'area, infatti, non ha alcuna possibilità di opposizione.

L'**art. 42, comma 3, della Costituzione** chiarisce quali siano i **presupposti** affinché si possa procedere in modo legittimo all'espropriazione:

1. Si deve ricadere in **ipotesi espressamente previste dalla legge**. La legge deve quindi indicare:
 - i soggetti titolari del potere espropriativo
 - gli interessi per cui si procede all'esproprio
 - i beni espropriabili
 - i soggetti beneficiari dell'esproprio

- il procedimento di esproprio (che è contenuto nel D.P.R. n. 327/2001 - Testo Unico Espropri)
2. I **motivi** per cui si procede all'esproprio devono essere di **interesse generale**
 3. Deve essere versato un **indennizzo al titolare**

I soggetti coinvolti nel procedimento di esproprio sono quattro:

1. L'**espropriato**, cioè il soggetto passivo dell'esproprio e coincide con colui che risulta proprietario dai registri catastali
2. L'**autorità espropriante**, cioè la Pubblica Amministrazione o il soggetto a cui la legge conferisce il potere di espropriare
3. Il **beneficiario**, cioè il soggetto pubblico o privato (che però realizzerà le opere di interesse pubblico), in favore del quale viene emesso il Decreto di esproprio. Su di lui grava l'obbligo di versare l'indennizzo
4. Il **promotore**, cioè il soggetto pubblico o privato che richiede l'espropriazione

Le fasi della procedura espropriativa

Le fasi del procedimento di esproprio sono quattro e sono disciplinate dal Testo Unico Espropri.

1. Apposizione del vincolo preordinato all'esproprio.

In questa fase avviene l'**individuazione puntuale del luogo su cui deve essere realizzata un'opera pubblica o di pubblica utilità**. L'individuazione del luogo (e l'apposizione del vincolo) può avvenire, ai sensi degli **artt. 9 e 10 del D.P.R. n. 327/2001**:

- mediante la pianificazione urbanistica generale (e quindi attraverso la localizzazione dell'opera da parte del P.R.G.)
- mediante una conferenza dei servizi, un accordo di programma o un altro atto che comporti la variante al P.R.G.

Il vincolo preordinato all'esproprio ha una durata di **5 anni**, entro cui deve essere emessa la **dichiarazione di pubblica utilità dell'opera**. Una volta decaduto, il vincolo preordinato all'esproprio può essere **motivatamente reiterato**, rinnovando la procedura di approvazione degli strumenti urbanistici e previa attribuzione di un'indennità commisurata al danno effettivamente prodotto.

2. Dichiarazione di pubblica utilità.

La dichiarazione avviene in modo implicito attraverso l'**approvazione del progetto definitivo dell'opera**, oppure attraverso l'approvazione di un altro strumento urbanistico o provvedimento a cui la legge assegna il medesimo effetto.

È atto presupposto rispetto al **Decreto di esproprio**. Infatti deve esplicitare il termine entro cui il Decreto deve essere emesso (se il termine non è previsto risulta *ex lege* pari a 5 anni).

3. Determinazione provvisoria dell'indennità.

Il promotore dell'esproprio effettua ai proprietari delle aree in questione una **proposta di indennità provvisoria**.

1. Se il proprietario **accetta** la proposta, viene stipulato un **accordo di cessione volontaria del bene**. Tale accordo sostituisce il Decreto di esproprio e assicura un corrispettivo maggiore rispetto a quanto inizialmente previsto a titolo di indennizzo
2. Se il proprietario **rifiuta** la proposta, l'autorità espropriante **deposita la somma presso la Cassa Depositi e Prestiti** e viene avviato il procedimento di determinazione dell'indennità da parte di tecnici designati (da parte dell'espropriato, dell'autorità espropriante e del Presidente del Tribunale). Nel caso in cui l'espropriato voglia contestare l'indennità calcolata nella perizia di stima tecnica, dovrà rivolgersi al giudice ordinario, instaurando un apposito giudizio denominato **giudizio di opposizione alla stima**

4. Emissione del decreto di esproprio.

Viene emesso dall'autorità espropriante e costituisce **l'ordinario provvedimento conclusivo del procedimento espropriativo**, ove questo non si concluda mediante cessione volontaria. Il Decreto di esproprio, che viene notificato ed eseguito a cura dell'autorità espropriante, produce il **trasferimento del diritto dell'espropriando nella sfera giuridica del beneficiario**. Può essere emanato sulla base della sola indennità provvisoria e senza la necessità di procedere preventivamente al pagamento dell'indennizzo.

L'indennità di espropriazione

Il calcolo dell'indennità di espropriazione è stato oggetto di molti interventi legislativi, intervenuti a seguito di numerose sentenze pronunciate dalla giurisprudenza nazionale ed europea, che non di rado sono giunte a conclusioni opposte.

Il concetto di indennità è inteso in modo differente dalle disposizioni costituzionali e da quelle della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (C.E.D.U.). Infatti:

- l'ordinamento costituzionale italiano, nel cercare un equilibrio tra **l'interesse dei proprietari** e la **funzione sociale assegnata al diritto di proprietà**, consente che la quantificazione dell'indennizzo non coincida con l'integrale ristoro della perdita subita. Pertanto, i criteri di calcolo applicati in passato comportavano una liquidazione dell'indennità per un importo coincidente al 30-50% del valore di mercato del bene espropriato
- al contrario, il **Protocollo 1 della C.E.D.U.** si rifà direttamente al **valore venale del bene**, quale corretta modalità di calcolo dell'indennità di espropriazione

La Corte E.D.U. è quindi intervenuta (nel caso Scordino del 2006) sui criteri previsti dalla legislazione italiana all'epoca vigenti, affermandone l'ineidoneità ad assicurare un serio ristoro rispetto alla perdita subita dall'espropriato.

Pertanto, il Legislatore si è dovuto adeguare alla pronuncia citata, modificando il criterio di calcolo dell'indennità e correlandolo, per il caso degli espropri di aree edificabili, al **valore venale del bene**.

La retrocessione

Nel caso in cui l'**opera di pubblica utilità non sia stata realizzata in tutto o in parte**, l'espropriato può ottenere la restituzione del bene. Si tratta, quindi, di un **modo di riacquisto** della proprietà.

In particolare, la retrocessione può essere:

- **Totale**, se non è stata realizzata l'opera entro i **dieci anni** successivi dall'esecuzione del Decreto di esproprio, ovvero se risulta esservi impossibilità giuridica di realizzare l'opera
- **Parziale**, se l'opera è stata realizzata solo su parte della proprietà espropriata, previa dichiarazione di inservibilità dell'area

A titolo di corrispettivo, l'espropriato dovrà versare una somma calcolata con i medesimi criteri utilizzati per determinare l'indennizzo al momento dell'esproprio.

Il Comune è titolare di un diritto di prelazione sull'area e ha quindi la possibilità di impedire la retrocessione.

L'occupazione d'urgenza

Ci sono particolari casi in cui l'avvio dei lavori risulta particolarmente **urgente** e non vi è la possibilità di attendere il decorso del normale iter procedimentale. In questi casi, disciplinati dall'art. 22 bis del T.U. Espropri, l'autorità espropriante può emettere un **Decreto motivato di occupazione di urgenza**, sempre preordinata all'espropriazione.

Nel Decreto motivato di occupazione, che dispone la **contestuale occupazione dell'area da espropriare**, deve essere indicata l'**indennità provvisoria determinata**.

Lo scopo dell'istituto è, quindi, quello di consentire lo spossessamento dell'immobile a favore dell'Amministrazione procedente, nelle more dell'adozione del provvedimento di esproprio.

L'acquisizione sanante

Vi sono casi (eccezionali) in cui la Pubblica Amministrazione occupa abusivamente il suolo privato. Questi casi sono collegati alle ipotesi di occupazione di urgenza rispetto alle quali non è stato poi emesso il Decreto di esproprio, o alle ipotesi in cui la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera viene annullata (ad esempio, con sentenza del giudice amministrativo).

L'**articolo 42 bis del T.U. Espropri** ammette la possibilità per l'Amministrazione di **acquisire in sanatoria** la proprietà delle aree occupate, nei casi in cui:

- manchi un valido ed efficace provvedimento di esproprio o una dichiarazione di pubblica utilità dell'opera
- il bene debba essere utilizzato per scopi di interesse pubblico
- sia già avvenuta una modificazione del bene

In questi casi, l'**effetto traslativo è connesso all'atto di acquisizione sanante**, che sostanzialmente legalizza un'espropriazione illegittima, ma sostanzialmente già avvenuta.

Tuttavia, al fine di superare le censure sollevate da alcune sentenze della Corte E.D.U. sull'istituto, il Legislatore ha previsto che il provvedimento di acquisizione sanante debba contenere:

- l'indicazione delle circostanze che hanno condotto a un'indebita utilizzazione dell'area
- la data di inizio dell'occupazione
- l'ammontare dell'indennizzo che deve essere versato entro 30 giorni dalla notifica
- la motivazione rispetto alle attuali ed eccezionali ragioni di pubblico interesse, che devono essere comparate con i diversi interessi in gioco
- la motivazione rispetto all'assenza di soluzioni alternative praticabili

Conclusioni

Bene, siamo arrivati al termine anche di questa lezione, in cui abbiamo trattato:

- l'espropriazione per pubblica utilità, facendo particolare riferimento alle disposizioni normative e alle differenti fasi del procedimento di esproprio
- l'indennità di espropriazione e i diversi modi in cui veniva intesa a livello interno e a livello europeo
- la retrocessione, l'occupazione di urgenza e l'acquisizione sanante

Grazie per l'attenzione!