

Diritto – Giustizia Civile

Con il testo unico espropri (d.p.r. 327/2001- d.lg. 2002 n. 302 e successive modificazioni) si realizza una unificazione delle diverse forme che il procedimento espropriativo in precedenza assumeva. Il nuovo procedimento, infatti, trova applicazione indistintamente per tutte le espropriazioni. In particolare vengono individuate le fasi del procedimento espropriativo, con tre specifici sub-procedimenti che hanno una regolamentazione autonoma, in attuazione alla visione sostanzialmente procedimentale della vicenda espropriativa, quale sequenza di atti finalizzati all'adozione del decreto esproprio.

Avvocato in Parma, esercita l'attività professionale prevalentemente nell'ambito del diritto civile e dell'espropriazione per pubblica utilità.

È autore di numerose pubblicazioni, tra le quali: *“Il tecnico forense”* (2012), *“Le servitù prediali. Commentario al codice civile”* a cura di Paolo Cendon (2008); *“Commento al testo unico in materia di espropriazione per pubblica utilità”* (2004).

Collabora con il sito www.personaedanno.it, ed in particolare cura il sub-lemma “espropriazione per pubblica utilità”.

Collana diritto / NUOVI CASI

EDIZIONE APRILE 2013

© Cendon Libri Editore S.n.c. di Paolo Cendon & C.

via San Lazzaro 8 - 34100 Trieste (TS)

Sito internet: www.cendonlibri.it

E-mail info@cendonlibri.it

ISBN 9788898069538

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione, di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche), sono riservati in tutti i Paesi.

INDICE GENERALE

Capitolo Primo

LE FASI DEL PROCEDIMENTO ESPROPRIATIVO

1. Espropriazione legittima ed espropriazione illegittima: principi generali -
1.1. _Le tre fasi del procedimento espropriativo - 1.2. L'apposizione del
vincolo preordinato all'esproprio

Capitolo Secondo

LA DICHIARAZIONE DI PUBBLICA UTILITÀ

2. Gli atti che comportano la dichiarazione di pubblica utilità nel t.u.e. - 2.1.
Contenuto ed effetti dell'atto che comporta la dichiarazione di pubblica
utilità - 2.2. Disposizioni particolari sull'approvazione del progetto definitivo
dell'opera - 2.3. L'approvazione del progetto definitivo - 2.4. Disposizioni
sull'approvazione di un progetto di un'opera non conforme alle previsioni
urbanistiche

Capitolo Terzo

DETERMINAZIONE INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE

3. Determinazione provvisoria dell'indennità di espropriazione - 3.1.
Procedimento di determinazione definitiva dell'indennità di espropriazione:
il collegio dei periti - 3.2. Ulteriori riflessioni sul collegio peritale - 3.3.
Determinazione urgente dell'indennità provvisoria

Capitolo Quarto

L'OCCUPAZIONE D'URGENZA

4. L'occupazione d'urgenza preordinata all'espropriazione e problematiche
applicative

Capitolo Quinto

DECRETO DI ESPROPRIO

5. Contenuto ed effetti del decreto di esproprio - 5.1. Esecuzione del
decreto di esproprio

Capitolo Sesto

PAGAMENTO DELL'INDENNITÀ

6. Gli effetti che l'espropriazione ha per i diritti di terzi - 6.1. Pagamento o
deposito dell'indennità provvisoria - 6.2. Pagamento dell'indennità - 6.3. Il
pagamento delle indennità a incapaci, ad enti o associazioni

Capitolo Settimo

L'OCCUPAZIONE TEMPORANEA

7. L'occupazione temporanea di aree non soggette ad esproprio - 7.1. L'indennità per l'occupazione

Capitolo Ottavo

LA CESSIONE VOLONTARIA

8. La cessione volontaria - 8.1. Il corrispettivo dell'atto di cessione volontaria - 8.2. In particolare: la deliberazione della Corte dei Conti Friuli Venezia Giulia del 21 marzo 2012

Capitolo Nono

LA RETROCESSIONE

9. Le regole dell'Istituto della retrocessione - 9.1. La retrocessione totale - 9.2. La retrocessione parziale - 9.3. Disposizioni comuni per la retrocessione totale e per quella parziale

Capitolo Decimo

DISPOSIZIONI PARTICOLARI

10. L'espropriazione per opere militari - 10.1. L'espropriazione di beni culturali - 10.2. L'espropriazione per infrastrutture lineari energetiche

Capitolo Undicesimo

DISPOSIZIONI PROCESSUALI

11. Disposizioni processuali e opposizione alla stima - 11.1. La giurisdizione dei Tribunali delle acque pubbliche - 11.2. La giurisdizione della Corte dei Conti

Capitolo Primo

LE FASI DEL PROCEDIMENTO ESPROPRIATIVO

SOMMARIO 1. Espropriazione legittima ed espropriazione illegittima: principi generali - 1.1. Le tre fasi del procedimento espropriativo - 1.2. L'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio

1. Espropriazione legittima ed espropriazione illegittima: principi generali

La materia delle espropriazioni per pubblica utilità è una delle più delicate e complesse del diritto amministrativo, con risvolti significativi di diritto civile ed interferenze da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo. Vi è il coinvolgimento di numerosi principi ed interessi costituzionalmente rilevanti. Vengono in considerazione aspetti di notevole rilievo sociale e di finanza pubblica.

Il provvedimento espropriativo costituisce la forma più incisiva di esplicazione del potere ablatorio, divenuto strumento insostituibile per realizzare opere pubbliche e attuare una equilibrata e corretta pianificazione urbanistica e industriale.

Infatti: «L'espropriazione consiste nel trasferimento coattivo, per ragioni di pubblico interesse, della proprietà o di altro diritto reale su un bene privato a favore della pubblica amministrazione, con la conseguente conversione del diritto reale dell'espropriato in un diritto di credito ad una somma di denaro a titolo d'indennità».

L'istituto in parola può essere utilizzato in realtà anche per interventi diversi dalle opere pubbliche, come nel caso di acquisizione, a beneficio della collettività, di immobili per i quali non è prevista una concreta trasformazione o alterazione, oppure nel caso di esproprio di aree a favore dei privati per interventi produttivi.

La posizione dell'espropriante è assimilabile a quella di un acquirente a titolo originario. Ciò comporta che l'espropriante acquista il bene libero da ogni peso (servitù, ipoteca, enfiteusi, onere reale) gravante sul bene e che gli eventuali diritti di terzi sul bene si risolvono nell'indennità.

In sostanza il diritto alla proprietà privata, che è originariamente perfetto, viene a tramutarsi -in virtù di un pubblico interesse- in un diritto affievolito. È pacifico che, trattandosi di limitazioni di diritti individuali, in conformità dei principi vigenti nel nostro ordinamento costituzionale, sia richiesta una legge, in quanto l'autorità pubblica non potrebbe procedere all'espropriazione se a ciò non fosse autorizzata dal legislatore. Il diritto di proprietà pertanto è

riconosciuto come diritto di disporre e godere delle cose che ne sono oggetto da parte di un singolo individuo, sino a che non si verifichi contrasto con un interesse pubblico. In questo caso esso degrada ad interesse legittimo, essendo riconosciuto dall'ordinamento giuridico non tanto e non solo per lo sviluppo e il benessere del singolo, ma essenzialmente per lo sviluppo e il benessere della collettività.

Le regole per procedere ad una espropriazione legittima sono attualmente inserite nel testo unico espropri (d.p.r. 327/2001-dlgs 2002 n. 302 e succ. modifiche ed integrazioni) e nella legislazione regionale. I vari titolari dei beni oggetto di esproprio hanno diritto, come detto, ad indennità.

Quando, invece, le regole sopra menzionate non sono rispettate, si vengono a perpetrare espropriazioni illegittime. In questi casi il legislatore ha introdotto una complessa normativa che, sostanzialmente, consente l'emanazione di un provvedimento amministrativo di acquisizione del bene per sanare la commessa illegittimità. Infatti, qualora l'opera sia stata realizzata in assenza di un valido decreto di esproprio, l'art. 42 *bis* del testo unico espropri detta i rimedi per farvi fronte. In questo e.book ci soffermiamo esclusivamente sul procedimento legittimo di espropriazione.

1.1. Le tre fasi del procedimento espropriativo

Con il testo unico espropri (d.p.r. 327/2001- d.lg. 2002 n. 302 e successive modificazioni) si realizza una unificazione delle diverse forme che il procedimento espropriativo in precedenza assumeva (l. 25 giugno 1865, n. 2359 - l. 22 ottobre 1971, n. 865). Il nuovo procedimento trova applicazione indistintamente per tutte le espropriazioni.

L'art. 8 t.u.e. individua le fasi del procedimento espropriativo, con tre specifici sub-procedimenti che hanno una regolamentazione autonoma. In attuazione alla visione sostanzialmente procedimentale della vicenda espropriativa, quale sequenza di atti finalizzati all'adozione del decreto esproprio, l'articolo menzionato identifica specificatamente le seguenti tre fasi del procedimento:

- 1) la previsione urbanistica, da cui deriva il vincolo preordinato all'esproprio;
- 2) l'approvazione del progetto definitivo dell'opera, da cui deriva l'effetto, della dichiarazione di pubblica utilità;
- 3) la determinazione, anche se in via provvisoria, dell'indennità di esproprio, a cui segue il decreto di esproprio.

Ciascuno dei tre sub-procedimenti viene circoscritto da avvisi di avvio e conclusione dell'attività amministrativa.

Il rispetto dei presupposti sanciti dalla disposizione in commento costituisce requisito fondamentale per la legittimità del decreto di esproprio.

È opportuno segnalare che una parte rilevante della dottrina ritiene necessario (al fine di avere una visione d'insieme del procedimento espropriativo) parlare di un procedimento formato da ben quattro sub-procedimenti sequenziali: ed infatti, ai tre sub-procedimenti indicati dall'art. 8 t.u.e. occorrerebbe aggiungere la fase endo-procedimentale relativa alla determinazione ed al pagamento dell'indennità provvisoria (fra gli altri Bucci - Barbieri - Ulisse, Manuale della nuova espropriazione per pubblica utilità, 2003, 148).

1.2. L'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio

Primo presupposto essenziale per l'adozione del decreto di esproprio è che l'opera pubblica da realizzare e per la quale si dovrà far luogo ad esproprio sia inserita in uno strumento urbanistico di carattere generale, o in un atto di natura ad efficacia equivalente e che sul bene da espropriare sia stato apposto il vincolo preordinato all'esproprio.

La prima fase del procedimento espropriativo rappresenta il punto di collegamento tra l'espropriazione e la pianificazione urbanistica, essendo funzionale ad individuare la localizzazione dell'opera pubblica o di pubblica utilità. Il sub-procedimento in questione si articola, a sua volta, in tutte le attività che portano all'attribuzione di efficacia al piano urbanistico generate o sua variante, dalla quale dipende la valida apposizione del vincolo sul bene da espropriare.

Viene, dunque, esplicitato il principio secondo cui il procedimento espropriativo prende le mosse fin dal momento in cui si aziona il processo decisionale di localizzazione dell'opera pubblica: la pianificazione urbanistica generale diviene, così, il luogo della localizzazione dell'opera pubblica.

Il testo unico tiene anche conto delle altre forme di localizzazione delle opere pubbliche, diverse dai piani urbanistici a carattere generale, prescrivendo che l'opera da realizzare possa essere, altresì, prevista in un atto di natura ed efficacia equivalente allo strumento urbanistico generale, quali: le conferenze di servizi, gli accordi di programma, le intese, ovvero ogni altro atto, anche di natura territoriale, che, in base alla legislazione vigente, comporti la variante al piano urbanistico e conseguentemente il vincolo preordinato all'esproprio (art. 10 t.u.e.).

In realtà il principio secondo cui il vincolo preordinato all'esproprio costituisce il presupposto fondamentale per l'acquisizione della proprietà, in mancanza del quale le amministrazioni non possono validamente procedere all'esproprio, risulta fortemente attenuato a

seguito dell'introduzione del comma 3, art. 12, del d.lgs. 27 dicembre 2002, n. 302, che detta la disciplina degli atti che comportano la dichiarazione di pubblica utilità, in particolare nella parte in cui dispone che «qualora non sia stato apposto il vincolo preordinato all'esproprio la dichiarazione di pubblica utilità diviene efficace al momento di tale apposizione a norma degli artt. 9 e 10 t.u.e.

In concreto l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio può dunque intervenire anche successivamente alla dichiarazione di pubblica utilità, ma in tal caso tale dichiarazione resta inefficace sino al momento della formale apposizione del prescritto vincolo espropriativo; pertanto, l'intervento successivo del vincolo sana la dichiarazione emanata in carenza del vincolo medesimo.