

ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ

GENERALITÀ

L'esproprio è una pratica molto utilizzata per la costruzione di strade.

Nel caso delle strade può esser fatto ricorso all'esproprio parziale o totale dei terreni, o all'occupazione temporanea di terreni per poter eseguire le opere e per poter depositare i materiali necessari alla costruzione. Nonostante la proprietà privata sia protetta dal Codice Civile, e considerata inviolabile, se l'interesse pubblico lo esige, in virtù delle espropriazioni per pubblica utilità, può essere violata. (Es: costruzione di una strada, un viadotto, edilizia popolare etc....)

ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ

L'esproprio avviene per pubblica utilità, ed è una limitazione del diritto della proprietà privata. Tale limitazione è condizionata dalle esigenze dell'interesse pubblico, in cambio di una giusta indennità.

L'espropriazione consiste nella alienazione forzata, totale o parziale, della proprietà, possibile soltanto per fini di pubblico interesse legalmente dichiarato e contro il pagamento di un indennizzo inteso come compenso per il sacrificio imposto al proprietario espropriato. L'articolo 42 della Costituzione Italiana stabilisce che la proprietà privata può essere, nei casi previsti dalla legge e salvo indennizzi, espropriata per motivi di interesse generale. Analogamente l'art. 834 del Codice Civile dispone che nessuno possa 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.

PRINCIPALI PROVVEDIMENTI NORMATIVI IN TEMA DI ESPROPRIAZIONE

Le norme che hanno disciplinato le procedure di esproprio e la determinazione degli indennizzi derivano da un complesso di leggi speciali che si sono succedute nel tempo, fra le quali meritano di essere menzionate:

Legge FONDAMENTALE - n. 2359 del 26/6/1865

Venne promulgata in un momento storico in cui la classe politica rappresentava gli interessi della borghesia terriera e per questo si fondava sul diritto di proprietà.

L'esproprio era un sacrificio che veniva chiesto al singolo individuo e per tale motivo egli doveva avere la garanzia che il patrimonio ceduto potesse essere reintegrato con l'indennizzo. I due tipi di esproprio, totale e parziale, erano come di seguito disciplinati:

- espropriazione. totale art.39: veniva espropriato completamente il bene e l'indennizzo doveva essere pari al giusto prezzo che a giudizio dei periti avrebbe avuto in una libera contrattazione di compravendita (valore di mercato).
- espropriazione. parziale art.40: veniva espropriata solamente una parte del bene e l'indennità veniva calcolata facendo la differenza tra il giusto prezzo che a giudizio dei periti avrebbe avuto per intero, in una libera contrattazione di compravendita ed il valore della parte residua (valore complementare).

Legge NAPOLI - n. 2892 del 15/1/1885

Nel 1884 Napoli fu colpita da un'epidemia di colera e la città versava in condizioni malsane soprattutto nei quartieri più popolati a causa di un sovraffollamento abitativo.

Sussisteva quindi la necessità di un risanamento che comportava però l'esproprio degli edifici malsani per il loro abbattimento e la costruzione di nuove abitazioni.

L'applicazione della Legge fondamentale, visto l'elevato fabbisogno abitativo, avrebbe costretto lo Stato a pagare enormi indennizzi ai proprietari espropriati. La legge mirava a espropriare di più e pagare di meno.

Venne così emanata la legge Napoli che stabilì che l'indennità dovesse corrispondere alla media tra il valore venale dell'immobile e un valore legale.

- valore venale: valore di mercato stimato dai periti

- valore legale: valore che si ottiene facendo la somma di dieci annualità di canoni locativi o, in assenza di questi, facendo la somma di dieci annualità di RI (Reddito Imponibile Catastale)

$$I = (Vv + S \cdot 10 \cdot Ca) / 2 \quad \text{o} \quad I = (Vv + S \cdot 10 \cdot RI) / 2$$

Legge Bucalossi n. 10/77 e Legge n. 865/71

Quasi un secolo dopo, a intervenire nuovamente in maniera consistente in tema di espropri è stata la cosiddetta legge per la casa introducendo un nuovo criterio per la determinazione dell'indennità. Tale criterio si fonda sulla separazione del valore agricolo del terreno da espropriare dalla possibilità edificatoria dello stesso.

La Legge 10/77 (sull'edificazione dei suoli) è a completamento e parziale modifica della Legge n. 865 del 22/10/1971 (legge sulla casa) introducono un principio innovativo: al posto del valore venale, viene considerato un valore unitario medio che deve essere applicato in via generale.

valore unitario medio: era il valore agricolo medio (VAM) che viene determinato ogni anno per ogni regione e per ogni singola provincia dall'Ufficio del Territorio. Il VAM viene determinato in base alla qualità di coltura e dei contratti agrari che vincolano il suolo.

In base all'ubicazione, la legge stabiliva diverse modalità di esproprio. La procedura prevista, (L. 865/71), per le espropriazioni nei centri urbani è stata annullata dalla Legge Bucalossi perché considerata incostituzionale e per questo, dall'entrata in vigore della L. 10/77, sono valide solamente le procedure previste per i terreni agricoli (fuori dai centri urbani). La Corte di Cassazione ha puntualizzato in seguito che l'indennità determinata con la legge 865, modificata dalla legge 10, è applicabile per le aree agricole, mentre era da considerarsi illegittima per le aree a vocazione edificatoria, per le quali l'indennità deve essere determinata secondo i criteri della legge fondamentale.

Sentenza Corte costituzionale n.5 del 1980

Sono stati dichiarati illegittimi gli art. 16 della Legge casa e 14 della Legge Bucalossi. Per le aree edificabili sono tornati in vigore i criteri previsti dalla legge fondamentale del 1865 mentre per le aree a destinazione agricola rimaneva operante la legge per la casa.

Legge n. 359 dell'8 agosto 1992. (Legge Amato)

Regolamentava l'esproprio di aree edificabili o edificate. L'indennità era stabilita dall'articolo 13 della legge Napoli con la differenza che in ogni caso bisognava sostituire alla somma dei dieci canoni locativi la somma dei dieci redditi imponibili catastali.

Nel caso in cui il soggetto espropriato non accettasse l'indennizzo proposto, questo sarebbe stato ridotto del 40%.

D.P.R. 327/01 del 08.06.2001 Testo unico per gli espropri.

E' attraverso le tappe di questo percorso che si è giunti nel 2001 alla redazione di un Testo Unico in materia di espropriazione per pubblica utilità, nel quale è stata raccolta tutta la precedente normativa in vigore, alla quale sono state apportate modifiche e chiarimenti.

Normativa

D.P.R. n. 327 del 08/06/2001 in vigore dal 30/06/2003 “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità”

Il T.U. è stato modificato da:

- **Legge n. 244 del 24/12/2007 in seguito alla sentenza della Corte costituzionale n. 348 del 24/10/2007**
- **Sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 10/06/2011**
- **Deliberazione n. 29 del 21/03/2012 della Corte dei conti**

Principali riferimenti normativi

Riferimenti legislativi	Riferimento	Punti chiave
<u>Legge Fondamentale n. 2359/1865</u>	Art. 39	Indennità di espropriazione corrispondente al «giusto prezzo»
<u>Legge di Napoli n. 2892/1885</u>	Art. 13	l'indennità dovuta ai proprietari degli immobili espropriati « alla media del valore venale e dei fitti coacervati dell'ultimo decennio »
<u>Costituzione della Repubblica italiana 1943</u>	Art. 42 comma 3	« la proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale »
<u>Legge per la casa n. 865/1971</u>	Art. 16	introduzione del Valore Agricolo Medio per aree agricole, aree edificate e aree edificabili
<u>Legge Bucalossi n. 10/1977</u>	Art. 14	
Sentenza Corte Costituzionale n. 5 del 30 gennaio 1980, sono stati dichiarati illegittimi gli art.t. n.16 della Legge n. 865/1971 e n. 14 della Legge 10/1977 . Per le aree edificabili sono tornati in vigore i criteri prevista dalla legge fondamentale del 1865 mentre per le aree a destinazione agricola rimaneva operante la legge per la casa.		
<u>Legge Amato n. 359/1992</u>	art. 5 bis del D.L. n. 333/1992	l'indennità di espropriazione per le aree edificabili è determinata secondo la quanto esposto nella Legge di Napoli, sostituendo ai fitti coacervati dell'ultimo decennio il reddito dominicale rivalutato
<u>D.P.R. 327/2001 entrato in vigore il 30 giugno 2003</u>	Testo Unico	Riordino complessivo della materia espropriativa
<u>Finanziaria 2008: Legge n. 244/2007 (in seguito alle sentenza n. 348 e la n. 349, entrambe del 24 ottobre 2007)</u>	Art. 2 comma 89	Con riferimento alle <u>aree edificabili</u> , riportano al <u>valore venale</u> sia l'indennità per espropriazione regolare, sia il risarcimento per espropriazione irregolare
<u>Sentenza Corte Costituzionale n. 181/2011</u>		Dichiarazione di illegittimità dei VAM come base per il calcolo dell'indennità delle aree non edificabili

Oggetto dell'espropriazione

La disciplina dell'espropriazione si applica per l'esecuzione di opere pubbliche o di pubblica utilità. Oltre ad i beni immobili con i loro relativi diritti, sono oggetto di esproprio i beni appartenenti al demanio pubblico (spiagge, porti, laghi, ecc), ma solo nel caso in cui essi abbiano subito una sdemanializzazione.

I soggetti dell'esproprio sono:

Espropriato: il soggetto pubblico o privato, proprietario del bene da espropriare;

Autorità espropriante: l'autorità amministrativa titolare del potere di espropriare (Stato, Regione, Provincia o Comune);

Beneficiario dell'espropriazione: il soggetto pubblico o privato al favore del quale è emesso il decreto di esproprio;

Promotore dell'espropriazione: il soggetto pubblico o privato che richiede l'espropriazione.

L'autorità competente alla realizzazione di un'opera di pubblica utilità si occupa dell'emanazione degli atti del procedimento espropriativo. Per tale scopo le amministrazioni statali, le regioni, le Province, i Comuni e altri enti pubblici individuano e organizzano l'Ufficio per le espropriazioni al quale è preposto un dirigente. Per ciascun procedimento espropriativo è designato un responsabile che dirige, coordina e cura tutte le operazioni e gli atti del procedimento, avvalendosi anche dell'ausilio di tecnici esterni all'amministrazione pubblica.

L'espropriazione per pubblica utilità può essere eseguita in due modi in virtù del fatto che venga o meno accettata l'indennità di esproprio offerta:

- **accettazione**, il trasferimento dei diritti avviene con un contratto di vendita;
- **non accettazione**, il trasferimento dei diritti avviene con decreto di esproprio.

Il decreto di esproprio può emanarsi se.

- l'opera da realizzarsi è prevista nel piano urbanistico generale e sul bene da espropriare sia stato apposto il vincolo preordinato all'esproprio;
- vi sia stata la dichiarazione di pubblica utilità;
- sia stata determinata l'indennità di esproprio anche se in via provvisoria.

L'iter espropriativo prevede le seguenti fasi:

- 1) **Vincolo preordinato all'esproprio.** Un'area è sottoposta al vincolo preordinato all'esproprio con l'approvazione dello strumento urbanistico o di una variante urbanistica, che prevede su di essa la realizzazione di un'opera pubblica. Il vincolo ha una durata di 5 anni. Al proprietario del bene sul quale si intende opporre il vincolo preordinato all'esproprio deve essere inviato l'avviso dell'avvio del procedimento.
- 2) **Dichiarazione di pubblica utilità.** Essa si intende disposta con l'approvazione del progetto definitivo dell'opera o dello strumento urbanistico. Se non è stato apposto il vincolo preordinato all'esproprio la dichiarazione di pubblica utilità diventa efficace solo al momento di tale apposizione. L'autorità competente che emana l'atto di dichiarazione di pubblica utilità ne trasmette una copia al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per opere Statali e al Presidente della Regione per opere regionali.
- 3) **Indennità di espropriazione.**

Indennità provvisoria. Entro 30 giorni successivi alla dichiarazione di pubblica utilità il promotore dell'espropriazione compila l'elenco dei beni da espropriare con relativi proprietari ed indica le somme a loro offertogli. L'elenco va notificato ai proprietari che nei successivi trenta giorni possono presentare osservazioni scritte e depositare documenti. Valutate le osservazioni degli interessati, l'autorità espropriante determina la misura dell'indennità provvisoria di esproprio che viene notificato ai proprietari.

Accettazione dell'indennità. Nei 30 giorni successivi alla notificazione dell'indennità provvisoria il proprietario può comunicare all'autorità espropriante, con dichiarazione irrevocabile che accetta l'indennità. Il beneficiario dell'espropriazione e il proprietario sono tenuti a concludere con un atto di cessione volontaria che deve essere trascritto entro 15 giorni presso l'ufficio dei registri immobiliari. La somma offerta deve essere data entro 60 giorni, ed in questo caso la procedura espropriativa si conclude con una compravendita e non con un decreto d'esproprio.

Rifiuto dell'indennità provvisoria e determinazione dell'indennità definitiva. Se entro 30 giorni dalla notifica dell'indennità provvisoria il proprietario non risponde con l'accettazione, l'indennità si intende rifiutata e la somma viene depositata presso la cassa depositi e prestiti. Effettuato il deposito, l'autorità espropriante può emettere ed eseguire il decreto di esproprio. In mancanza di un accordo si procede alla determinazione dell'indennità definitiva. L'autorità espropriante invita il proprietario interessato (tramite notifica da parte di ufficiale giudiziario) a comunicare se intende avvalersi per la determinazione dell'indennità della procedura arbitrale.

Rifiuto dell'indennità provvisoria e determinazione dell'indennità definitiva:

Procedura arbitrale. Per attivare la procedura arbitrale il proprietario espropriando deve darne comunicazione all'autorità espropriante entro 20 giorni dall'apposita notifica, con indicazione del tecnico designato. 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 terzo tecnico, scelto tra i professori universitari di estimo o tra coloro che risultano inseriti nell'albo dei periti o dei consulenti tecnici del tribunale, è nominato dal presidente del tribunale civile. Con la procedura arbitrale si ha pertanto un contraddittorio tra i soggetti interessati, in cui l'autorità espropriante e il proprietario espropriando sono messi sullo stesso piano. In caso di disaccordo fra i tre tecnici si procede a maggioranza.

Determinazione urgente dell'indennità provvisoria. Se l'avvio dei lavori ha carattere di urgenza, tale da non permettere una determinazione concordata dell'indennità provvisoria, può essere emanato un decreto motivato che determina in via provvisoria l'indennità di espropriazione e che dispone l'occupazione anticipata dei beni immobili necessari. Successivamente all'occupazione verrà avviata una fase di consultazione per trovare un accordo in merito all'indennità definitiva.

Commissione provinciale per gli espropri. Nel caso in cui il proprietario che ha rifiutato l'indennità provvisoria non voglia avvalersi della procedura arbitrale, l'indennità definitiva è determinata dalla Commissione provinciale per gli espropri composta da nove membri:

- il presidente della Provincia che la presiede;
- l'ingegnere capo dell'Ufficio del territorio;
- l'ingegnere capo del genio civile;
- il presidente dell'Istituto autonomo delle case popolari della Provincia;
- due esperti in materia urbanistica ed edilizia nominati dalla Regione;
- tre esperti in materia di agricoltura e di foreste, nominati dalla Regione su terne proposte dalle associazioni sindacali maggiormente rappresentative.

Opposizione alla stima. Se l'indennità definitiva determinata dai tre tecnici o dalla Commissione provinciale viene accettata si procede al pagamento, altrimenti l'autorità espropriante ne ordina il deposito presso la Cassa depositi e prestiti e procede comunque all'emanazione del decreto di esproprio. Il proprietario, decorsi 30 giorni dalla comunicazione dell'indennità di esproprio definitiva, può fare opposizione alla stima con ricorso alla Corte d'appello del distretto in cui si trova il bene espropriato.

L'opposizione alla stima è eseguita con atto di citazione notificato all'autorità espropriante, al promotore e al beneficiario dell'espropriazione.

- 4) **Il decreto di esproprio.** Il decreto di esproprio, emanato dall'autorità competente (amministrazione statale, Regione, Provincia o Comune), dispone il passaggio del diritto di proprietà e quindi consente l'occupazione dell'immobile. Il decreto deve essere emanato entro il termine di 5 anni dalla data in cui diventa efficace l'atto che dichiara la pubblica utilità dell'opera. L'esecuzione del decreto deve avvenire entro 2 anni, ma può essere contestuale alla notifica al proprietario. Il decreto viene eseguito con l'occupazione e si effettua mediante:

- il verbale di immissione in possesso ossia il passaggio dal proprietario all'espropriante (attraverso cessione volontaria o decreto di esproprio);
- la compilazione dello stato di consistenza che riporta una dettagliata descrizione del bene espropriato (superfici occupate con dati catastali, colture in atto, eventuali manufatti e costruzioni, elettrodotti, linee telefoniche ecc.).

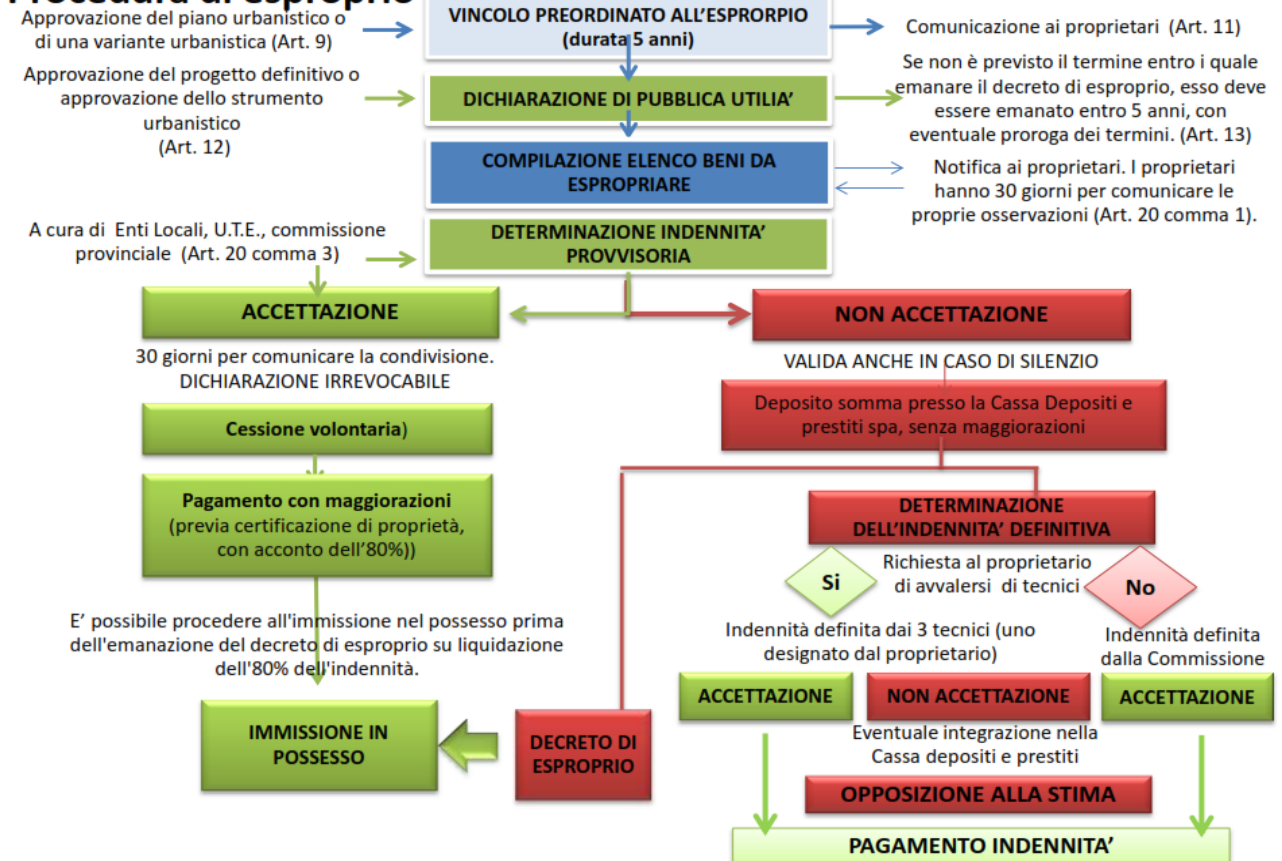
Con il decreto di esproprio si ha la trascrizione nei registri immobiliari e l'operazione di voltura catastale.

Il decreto di esproprio può essere emanato solo se:

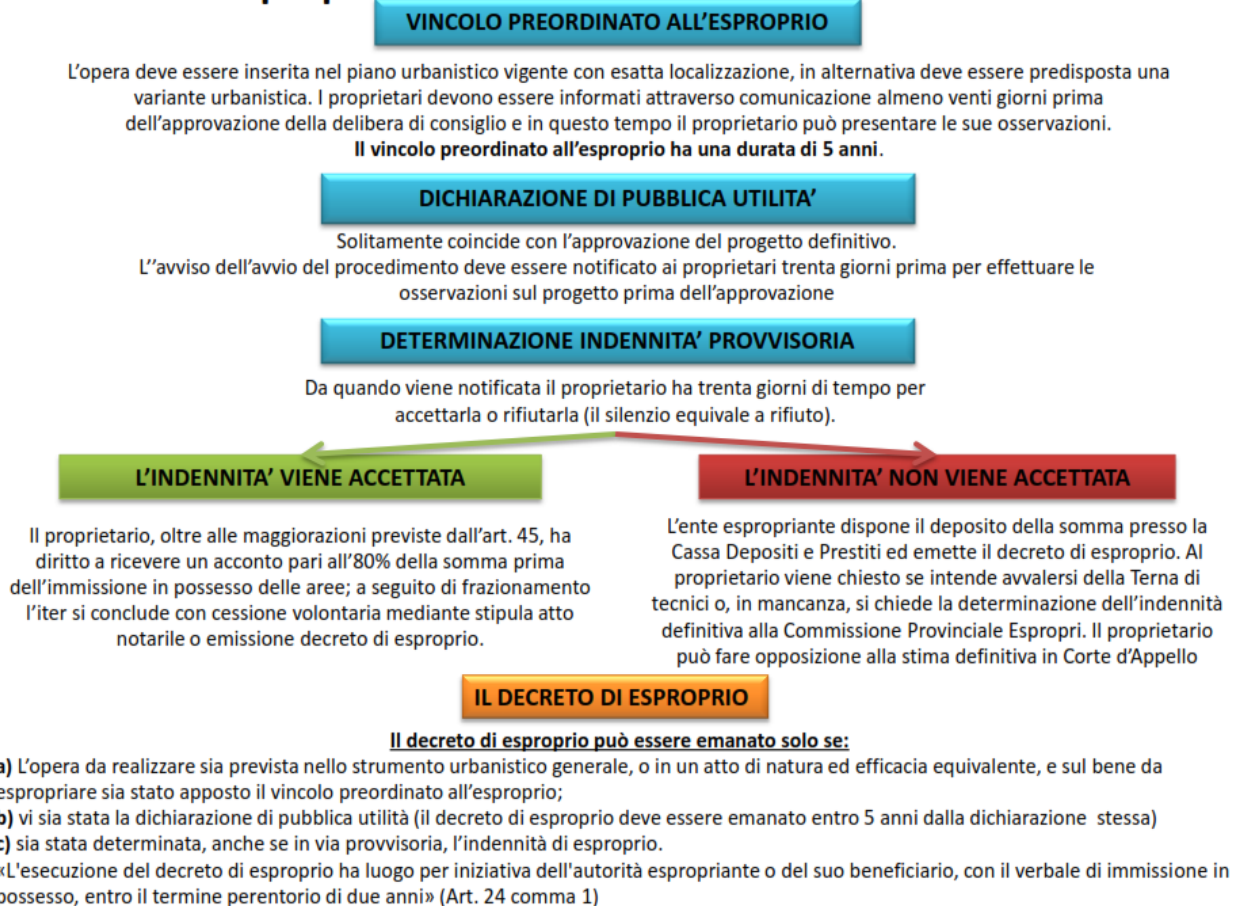
- L'opera da realizzare sia prevista nello strumento urbanistico generale, o in un atto di natura ed efficacia equivalente, e sul bene da espropriare sia stato apposto il vincolo preordinato all'esproprio;
- vi sia stata la dichiarazione di pubblica utilità (il decreto di esproprio deve essere emanato entro 5 anni dalla dichiarazione stessa)
- sia stata determinata, anche se in via provvisoria, l'indennità di esproprio.

«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» (Art. 24 comma 1).

Procedura di esproprio



Procedura di esproprio



Indennità di esproprio. Il valore del bene espropriato deve essere determinato, secondo i criteri generali dettati dagli articoli 32 e 33 del DPR n. 327/2001, sulla base delle caratteristiche del bene stesso al momento dell'accordo di cessione volontaria o alla data dell'emanazione del decreto di esproprio, valutando l'incidenza dei vincoli di qualsiasi natura e senza considerare gli effetti del vincolo preordinato all'esproprio e quelli connessi alla realizzazione dell'eventuale opera prevista. In caso di esproprio parziale "di un bene unitario", il valore della parte espropriata è determinato tenendo conto della diminuzione di valore della parte non espropriata. Si applica quindi l'aspetto economico del valore complementare.

Vantaggio speciale e immediato. Se dall'esecuzione dell'opera deriva un vantaggio immediato e speciale alla parte non espropriata del bene, dal valore della parte espropriata è detratto il valore di tale vantaggio. La detrazione non si applica se essa è superiore a $\frac{1}{4}$ dell'indennità dovuta (senza detrazione) e il proprietario decida di abbandonare l'intero bene. L'espropriante può rifiutare l'abbandono, se corrisponde una somma non inferiore ai $\frac{3}{4}$ dell'indennità (senza detrazione). In ogni caso, l'indennità dovuta (al netto della detrazione) dall'espropriante non può essere inferiore alla metà di quella che gli spetterebbe corrispondere senza la detrazione per il vantaggio immediato e speciale.

Caso di opere di pubblica utilità eseguite da privati. L'indennità è commisurata al:

- valore venale del bene espropriato nel caso di espropriazione totale
- valore complementare se l'espropriazione è parziale