

Espropriazione



Normativa

Nell'ordinamento italiano la procedura espropriativa è regolata dal **D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327**, recante il "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità", rivisitato dal D.Lgs. 27 dicembre 2002, n. 302 e integrato dal D.Lgs. 27 dicembre 2004.

Il Testo unico dal 2001 ad oggi è stato modificato 95 volte (chiaramente si tratta di interventi minimi e puntuali, ma comunque denotano la complessità della materia)!

Premessa

L'articolo 42, comma 3, della Costituzione della Repubblica Italiana e l'articolo 834 del codice civile stabiliscono che la proprietà privata può essere espropriata per **pubblica utilità**, indipendentemente dalla volontà del proprietario.

Il fondamento costituzionale dell'espropriabilità è ancora più chiaro se si legge l'articolo 42 comma 3 con l'articolo 2 della Costituzione, che sottopone 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 alla pubblica amministrazione per ragioni di pubblica utilità, cioè nel perseguimento di un **interesse pubblico**, vale a dire della collettività organizzata della quale anche l'espropriato fa parte.

I beni appartenenti al **demanio pubblico** non possono essere espropriati fino a quando non ne viene pronunciata la sdemanializzazione.

Inoltre, la Costituzione consente anche di “riservare allo Stato o ad altri enti pubblici determinate categorie di **imprese** che si riferiscono a **servizi pubblici essenziali** o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse collettivo” (articolo 43). Questa figura va sotto la denominazione di nazionalizzazione (la più famosa applicazione risale al 1962, con la nazionalizzazione delle aziende elettriche e la fondazione dell'ENEL).

La prima legge sull'espropriazione del 1865 si basava sulla regola secondo cui l'Amministrazione prima diventava proprietaria dell'area, con l'esercizio del potere ablatorio (di espropriazione), poi realizzava l'opera pubblica. Inoltre, nella prima legge era consentita solo l'espropriazione e non l'occupazione d'urgenza della proprietà privata.

Il relativo Testo unico ha riunito in un atto normativo le disposizioni prima sparse su un centinaio di leggi e regolamenti, abrogando (eliminando) la prima Legge sull'esproprio che risale al 1865.

Soggetti

Espropriante: la **Pubblica amministrazione** che avvia il procedimento di espropriazione (Comune, Regione, Stato)

Espropriato: è il soggetto interessato all'espropriazione, **il proprietario** del bene.

Requisiti

L'espropriazione è retta da due principi fondamentali.

1. **Legalità**, i pubblici poteri possono espropriare i beni dei privati solo nei casi previsti dalla legge e nel rispetto delle procedure determinate dalle leggi, a norma dell'articolo 23 della Costituzione.
2. **Indennizzo**, (art. 42 c. 3 C.) lo Stato deve corrispondere al proprietario espropriato una somma di danaro, determinata secondo criteri di legge, che compensi la perdita.

La somma dell'indennizzo non deve essere, per la Corte costituzionale, simbolica, anche se non si richiede che equivalga al prezzo di mercato del bene espropriato.

Procedimento

Il decreto di esproprio può essere emanato se l'opera da realizzare sia **1) prevista nello strumento urbanistico generale**, o in un atto di natura ed efficacia equivalente, e sul bene da espropriare sia stato **2) apposto il vincolo all'esproprio**, se ci sia stata la **3) dichiarazione di pubblica utilità**, se sia stata determinata, anche se in via provvisoria, **4) l'indennità di esproprio**.

Fase 1: opera prevista nel piano urbanistico

Primo presupposto essenziale per l'adozione del decreto di esproprio è che l'opera pubblica da realizzare 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 all'esproprio. La prima fase del procedimento espropriativo rappresenta il punto di **collegamento tra l'espropriazione e la pianificazione urbanistica**. Viene, dunque, esplicitato il principio secondo cui il procedimento espropriativo prende le mosse fin dal momento in cui è decisa la localizzazione dell'opera pubblica: la pianificazione urbanistica generale diviene, così, il primo atto che conduce alla fase finale dell'espropriazione.

Fase 2: vincolo all'esproprio

Una volta che il piano urbanistico abbia previsto l'area in cui realizzare l'opera pubblica di interesse generale è necessario considerare quella specifica area vincolata (apposizione del vincolo all'esproprio). L'apposizione del vincolo è un presupposto per l'acquisizione della proprietà da parte della Pubblica amministrazione. Con le modifiche al testo unico il vincolo può essere apposto anche successivamente alla dichiarazione di pubblica utilità.

L'art. 9 del testo unico ha previsto la decadenza del vincolo preordinato all'esproprio nel caso in cui l'amministrazione non proceda nei successivi cinque anni a dichiarare la pubblica utilità dell'opera, ovvero ad approvarne il progetto definitivo. Il termine di cinque anni decorre dalla data di approvazione del Piano urbanistico generale o di una sua variante che prevede la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità.

La reiterazione del vincolo all'esproprio (cioè apporre il vincolo più volte senza procedere poi all'esproprio) è soggetta a un indennizzo e deve essere debitamente motivata (orientamento costante della giurisprudenza).

Fase 1 e 2 Comunicazione agli interessati

Al proprietario, del bene sul quale si intende apporre il vincolo preordinato all'esproprio, va inviato

l'avviso dell'avvio del procedimento almeno 20 giorni prima della delibera di approvazione del piano urbanistico (oppure della variante al piano) che individua l'opera di pubblica utilità.

L'avviso di avvio del procedimento è indirizzato personalmente, ma nel caso in cui il procedimento di espropriazione coinvolga oltre 50 soggetti la comunicazione avviene attraverso l'avviso pubblico (pubblicazione all'Albo pretorio, la pubblicazione su uno o più quotidiani a diffusione locale e sul sito internet degli Enti pubblici interessati all'espropriazione).

L'avviso deve precisare dove e con quali modalità può essere consultato il piano e il progetto. Gli interessati possono formulare entro i successivi trenta giorni osservazioni che vengono valutate dall'autorità espropriante ai fini delle definitive determinazioni.

Fase 3: dichiarazione di pubblica utilità e decreto di esproprio

Finché permane l'efficacia del vincolo all'esproprio (cinque anni), l'amministrazione può emanare il provvedimento che dispone la pubblica utilità dell'opera.

Senza questa dichiarazione non sarà possibile espropriare il bene.

Generalmente, si ha la dichiarazione di pubblica utilità quando l'amministrazione approva il progetto definitivo dell'opera pubblica. All'approvazione del progetto dell'opera la Pubblica amministrazione deve darne comunicazione all'interessato o agli interessati (proprietario del bene). Se il progetto non è conforme alle indicazioni del piano urbanistico è necessario adottare una variante, anche contestualmente all'approvazione del progetto (anche se in quest'ultimo caso l'applicabilità è più controversa).

L'amministrazione che ha dichiarato la pubblica utilità dell'opera può disporre la proroga del termine 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 superi i due anni**.

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 (passaggio successivo alla dichiarazione).

Se manca l'espressa determinazione del termine il decreto di esproprio può essere emanato entro il termine di **cinque anni** dalla data in cui diventa efficace l'atto che dichiara la pubblica utilità dell'opera.

La scadenza del termine entro il quale può essere emanato il decreto di esproprio determina l'inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità.

L'autorità che emana gli atti di espropriazione, ne trasmette una copia al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per le opere di competenza statale, e al presidente della Regione, per le opere di competenza regionale.

Inoltre, l'Ente espropriante deve provvedere a trasmettere ai suddetti uffici anche le informazioni sull'avanzamento della procedura.

Fase 4: indennizzo

Divenuto efficace l'atto che dichiara la pubblica utilità, entro i successivi trenta giorni la Pubblica amministrazione compila l'elenco dei beni da espropriare con i relativi proprietari, ed **indica le somme** che offre per le loro espropriazioni in base al **valore venale** (che a differenza del valore di mercato è quel tipo di valore riferito alla somma dei valori dei componenti del bene, deprivata di qualsiasi riferimento ad eventuali fattori soggettivi

che possano avere influenza nella determinazione della libera scelta del potenziale acquirente).

L'elenco va notificato a ciascun proprietario, nella parte che lo riguarda e nei successivi trenta giorni gli interessati possono presentare osservazioni scritte e depositare documenti.

L'Amministrazione può chiedere all'interessato quale sia il valore da attribuire all'area ai fini della determinazione della indennità di esproprio. Valutate le osservazioni degli interessati, l'autorità espropriante, avvalendosi degli uffici tecnici coinvolti, accerta il valore dell'area e determina in via provvisoria indicando la misura della indennità di espropriazione.

L'atto che determina in via provvisoria la misura della indennità di espropriazione è notificato al proprietario. Nei trenta giorni successivi alla notificazione, il proprietario può comunicare all'autorità espropriante il proprio consenso alla determinazione della indennità di espropriazione. La relativa dichiarazione è irrevocabile (non può essere modificata).

Il beneficiario dell'esproprio ed il proprietario stipulano l'atto di cessione del bene qualora sia stata condivisa la determinazione della indennità di espropriazione. 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 (pubblica amministrazione). Al soggetto espropriato viene corrisposto l'80% dell'indennizzo e gli interessi dall'immissione in possesso fino al saldo.

Se manca l'accordo sulla determinazione dell'indennità di espropriazione, l'autorità espropriante invita il proprietario interessato a comunicare entro i successivi venti giorni se intenda avvalersi, per la determinazione dell'indennità, di un collegio tecnico formato da tre membri di cui uno nominato dalla parte privata, uno dall'amministrazione pubblica e un terzo dal presidente del tribunale.

I soggetti interessati possono assistere al sopralluogo e formulare osservazioni.

Se il proprietario non accettasse nemmeno la relazione di stima del collegio può fare opposizione definitiva in Corte d'Appello.

Nel caso in cui il proprietario non condivida l'indennità proposta dal collegio tecnico la Pubblica amministrazione emana il **decreto di esproprio**. Tale decreto può essere emanato anche su richiesta del proprietario in caso di cessione volontaria del bene (accettazione dell'indennità e stipula dell'atto di trasferimento di proprietà). Il decreto di esproprio deve contenere tutti gli elementi e gli atti necessari previsti dal procedimento del testo unico (piano urbanistico, vincolo preordinato, relazioni tecniche, ecc...).

Nel caso in cui l'avvio dei lavori abbia carattere di urgenza 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 a comunicare se la condivide.

Se il proprietario non condivide la determinazione della misura della indennità di espropriazione, l'espropriato può chiedere la nomina dei tecnici e se non condivide la relazione finale, può proporre l'opposizione alla stima in Corte d'Appello.

Nell'espropriazione parziale, l'indennità consiste nella differenza tra il giusto prezzo dell'immobile prima dell'occupazione e il giusto prezzo dopo l'occupazione.

È necessario sottolineare che la quantificazione dell'indennizzo è stata oggetto di diverse sentenze della Corte costituzionale e della Corte dei diritti dell'uomo di Strasburgo.

In modo molto riduttivo possiamo riassumere che i pronunciamenti della Corte costituzionale e della Corte dei diritti dell'uomo tendono a riequilibrare il diritto dell'individuo e il diritto collettivo limitando la posizione di supremazia della pubblica amministrazione. A titolo esemplificativo: *la determinazione dell'indennità espropriativa non può prescindere dal valore effettivo del bene espropriato e pur non avendo il legislatore il dovere di commisurare integralmente l'indennità al valore di mercato, quest'ultimo parametro rappresenta un importante termine di riferimento ai fini della individuazione di una congrua indennità in modo da garantire il giusto equilibrio tra l'interesse generale e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali degli individui.* (sentenza n. 90/2016)

In questo senso anche le storiche sentenze n. 348 e 349 del 2007 che hanno sancito criteri di stima più corrispondenti al valore reale del bene espropriato e la sentenza n. 181 del 2011, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del criterio del valore agricolo medio (previsto per le aree non edificabili).

Retrocessione

Se l'opera non è stata eseguita nei tempi stabiliti o il fondo non ha avuto la destinazione prevista, l'espropriato può ottenere **la retrocessione**.

La retrocessione consiste quindi nell'attribuire nuovamente la proprietà (totale o parziale) del bene espropriato al precedente titolare in quanto **a)** l'amministrazione non ha proceduto alla realizzazione dell'opera di interesse pubblico oppure **b)** sono cambiate le condizioni che avevano condotto l'amministrazione a dichiarare la pubblica utilità oppure **c)** se diventa impossibile la realizzazione dell'opera pubblica.

Inoltre, dopo la realizzazione dell'opera pubblica, l'espropriato può chiedere la restituzione della parte del bene, già di sua proprietà, che non sia stata utilizzata, in questo caso si tratta di retrocessione parziale.

Infine, il soggetto espropriante, scaduto il termine per l'esecuzione dell'opera, non può legittimamente porre in essere atti – come il compimento dell'opera pubblica – che rendono inattuabile il diritto alla retrocessione ed è responsabile per i danni provocati da tali comportamenti.

Situazioni varie

Per l'esecuzione di un'opera di pubblica utilità possono essere **occupati temporaneamente terreni** per l'estrazione, per il deposito di materiali e attrezzature, per l'installazione di magazzini e cantieri di lavoro, per praticare passaggi provvisori e per ogni altro uso necessario alla realizzazione dell'opera. Per il calcolo dell'indennizzo si tiene conto del valore soprassuolo, reddito annuo perduto durante il periodo di occupazione, spese di ripristino, danno per diminuzione transitoria o permanente di reddito dalla fine del periodo di occupazione, durata dell'occupazione

Diversa ipotesi è quella, utilizzata spesso, dell'**occupazione d'urgenza**, che in base a un “decreto di occupazione d'urgenza” generalmente anticipa gli effetti dell'esproprio immettendo prima dell'esproprio l'ente pubblico nel possesso dei beni per eseguire le opere per cui la procedura espropriativa ha avuto inizio.

Altro caso ancora è la **requisizione** che può essere definita la sottrazione del possesso o della proprietà dei privati cittadini da parte della pubblica amministrazione ed è consentita solo “quando ricorrano gravi e urgenti necessità pubbliche, militari o civili”, contro una “giusta indennità” e sulla base di norme determinate da leggi speciali (articolo 835 del codice civile).

Gli immobili vengono requisiti generalmente in occasione di guerre o di occupazioni militari, per consentire l'insediamento degli uffici e delle strutture di occupazione, talvolta si ricorre alla requisizione in seguito a disastri e calamità naturali.

Si differenzia dalla espropriazione per pubblica utilità per il carattere di urgenza del provvedimento, che priva immediatamente il possesso, mentre l'esproprio sottrae al cittadino la proprietà del bene in quanto l'interesse della collettività è quello di poter disporre del bene, ed ha quindi un carattere temporalmente meno pressante, ma permanente.