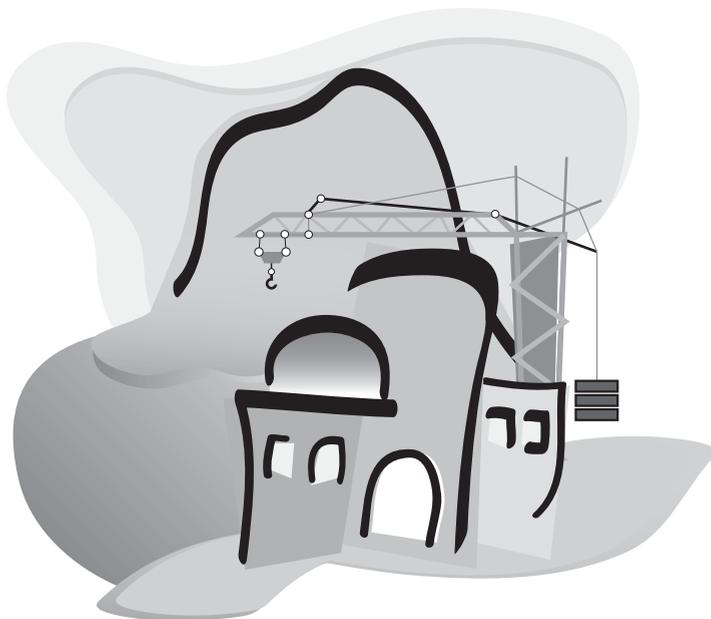


Raffaele Gigante

L'espropriazione per pubblica utilità

GUIDA ALL'APPLICAZIONE DEL TESTO UNICO

CON SOFTWARE DI GESTIONE DEGLI ATTI
E CONSULTAZIONE DELLA NORMATIVA



TERZA EDIZIONE 2006

**CD-ROM CON NORMATIVA
E MODULISTICA
INCLUSO**

The logo for GRAFILL, featuring a stylized graphic of a building or structure above the word "GRAFILL" in a bold, sans-serif font.

Raffaele Gigante

L'ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ

ISBN 10 88-8207-230-4

ISBN 13 978-88-8207-230-8

EAN 9 788882 072308

Edilizia e urbanistica, 9

Terza edizione, dicembre 2006

Gigante, Raffaele <1955->

L'espropriazione per pubblica utilità / Raffaele Gigante. – 3. ed. – Palermo :
Grafill, 2006

(Edilizia e urbanistica ; 9)

ISBN 88-8207-230-4

1. Espropriazione per causa di pubblica utilità – Legislazione.

343.450252 CDD-21

SBN Pal0205273

CIP – Biblioteca centrale della Regione siciliana "Alberto Bombace"

© **GRAFILL S.r.l.**

Via Principe di Palagonia 87/91 – 90145 Palermo

Telefono 091/6823069 – Fax 091/6823313

Internet <http://www.grafill.it> – E-Mail grafill@grafill.it

Finito di stampare nel mese di dicembre 2006

presso Officine Tipografiche Aiello & Provenzano S.r.l. Via del Cavaliere, 93 – 90011 Bagheria (PA)

Tutti i diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica e di riproduzione sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere riprodotta in alcuna forma, compresi i microfilm e le copie fotostatiche, né memorizzata tramite alcun mezzo, senza il permesso scritto dell'Editore. Ogni riproduzione non autorizzata sarà perseguita a norma di legge. Nomi e marchi citati sono generalmente depositati o registrati dalle rispettive case produttrici.

Indice

<i>Prefazione</i>	p.	9
-------------------------	----	---

PARTE PRIMA L'ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ

CAPITOLO PRIMO

LA DISCIPLINA IN MATERIA DI ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ

1. Il Testo Unico e la normativa previgente	"	13
2. Ambito di applicazione del Testo Unico	"	15
3. Organi autorizzati all'esercizio del potere espropriativo	"	17
4. Competenze e costituzione dell'ufficio per le espropriazioni	"	19
5. Competenze particolari per i Comuni	"	22

CAPITOLO SECONDO

LE FASI DEL PROCEDIMENTO ESPROPRIATIVO

1. Introduzione	"	23
2. La sottoposizione del bene al vincolo preordinato all'esproprio	"	24
3. La dichiarazione di pubblica utilità	"	28
4. Disposizioni sulla redazione del progetto	"	31
Schema n. 1: Istanza di autorizzazione dei tecnici per accedere nelle proprietà private per l'effettuazione delle rilevazioni planimetriche	"	33
Schema n. 2: Autorizzazione per introdursi nelle proprietà private per l'effettuazione delle rilevazioni planimetriche	"	34
5. Approvazione del progetto definitivo	"	36
5.1 <i>Modalità di approvazione del progetto di un'opera conforme alle previsioni urbanistiche</i>	"	36
Schema n. 3: Avviso dell'avvio del procedimento di espropriazione	"	39
Schema n. 4: Piano particellare d'esproprio	"	41
Schema n. 5: Delibera del Consiglio comunale relativa alle deduzioni sulle osservazioni presentate dagli interessati	"	42
Schema n. 6: Comunicazione relativa alla data in cui è divenuto efficace l'atto di approvazione del progetto definitivo e alla facoltà di prendere visione della relativa documentazione, nonché di fornire ogni utile elemento per la determinazione dell'indennità di espropriazione	"	43
5.2 <i>Disposizioni particolari riguardanti l'approvazione del progetto di un'opera non conforme alle previsioni urbanistiche</i>	"	44

6. Il decreto di esproprio	p.	44
6.1 <i>Contenuto ed effetti</i>	"	44
6.2 <i>Esecuzione</i>	"	46
Schema n. 7: Avviso di immissione in possesso.....	"	47
Schema n. 8: Verbale di immissione in possesso.....	"	48
Schema n. 9: Stato di consistenza del bene	"	49
6.3 <i>Effetti nei confronti dei terzi</i>	"	52

CAPITOLO TERZO

LA DETERMINAZIONE DELL'INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE

E LA CESSIONE VOLONTARIA

1. La determinazione provvisoria dell'indennità di espropriazione.....	"	53
Schema n. 10: Avviso di deposito dell'indennità di espropriazione provvisoria presso la Cassa depositi e prestiti ed invito a comunicare l'intenzione di avvalersi del procedimento ex articolo 21 del Testo Unico	"	57
2. Procedimento di determinazione definitiva dell'indennità di espropriazione.....	"	58
Schema n. 11: Avviso di inizio delle operazioni peritali da parte dei tecnici incaricati di procedere alla stima dell'indennità di espropriazione ai sensi dell'articolo 21 del Testo Unico	"	62
Schema n. 12: Avviso di deposito della relazione di stima dell'indennità di espropriazione definitiva da parte del Collegio costituito ai sensi dell'articolo 21 del Testo Unico presso la sede dell'Autorità espropriante	"	63
3. Determinazione urgente dell'indennità provvisoria	"	64
Schema n. 13: Avviso di deposito della relazione di stima dell'indennità di espropriazione definitiva da parte della Commissione provinciale istituita ai sensi dell'articolo 41 del Testo Unico	"	65
4. La determinazione dell'entità dell'indennità di espropriazione	"	66
4.1 <i>Generalità</i>	"	66
4.2 <i>La determinazione dell'entità nelle diverse fattispecie</i>	"	69
4.3 <i>La Commissione provinciale per la determinazione del valore agricolo medio ...</i>	"	75
4.4 <i>Le indennità aggiuntive</i>	"	75
4.5 <i>Le conseguenze scaturenti dall'utilizzazione di un bene per scopi di interesse pubblico in assenza del valido provvedimento ablatorio</i>	"	76
5. Il pagamento dell'indennità di espropriazione	"	79
5.1 <i>Pagamento o deposito dell'indennità provvisoria</i>	"	79
5.2 <i>Pagamento o deposito definitivo dell'indennità a seguito della redazione della perizia di stima</i>	"	81
5.3 <i>Pagamento dell'indennità definitiva</i>	"	83
6. La cessione volontaria.....	"	84
Schema n. 14: Verbale di cessione amichevole	"	88
Schema n. 15: Verbale di liquidazione dell'indennità	"	90
Schema n. 16: Verbale di assenso all'immediata occupazione	"	92

CAPITOLO QUARTO

L'OCCUPAZIONE E LA RETROCESSIONE

1. L'occupazione temporanea	"	95
1.1 <i>L'occupazione temporanea di aree non soggette ad esproprio</i>	"	95
1.2 <i>La determinazione dell'indennità</i>	"	97
Schema n. 17: avviso di occupazione temporanea	"	99

Schema n. 18: comunicazione dell'indennità di occupazione temporanea	p.	100
Schema n. 19: avviso di deposito della relazione di stima dell'indennità di occupazione temporanea da parte della Commissione provinciale istituita ai sensi dell'articolo 41 del Testo Unico	~	101
1.3 <i>L'istituto dell'occupazione d'urgenza</i>	~	102
2. La retrocessione dei beni espropriati	~	103
2.1 <i>L'istituto</i>	~	103
2.2 <i>La retrocessione totale</i>	~	106
2.3 <i>La retrocessione parziale</i>	~	108
Schema n. 20: Comunicazione relativa alla retrocessione parziale di beni non utilizzati per l'esecuzione dell'opera pubblica e del corrispettivo fissato per gli stessi	~	111
Schema n. 21: Richiesta dell'espropriato all'autorità espropriante di determinare la parte del bene che non serve più per la realizzazione dell'opera pubblica e il relativo corrispettivo	~	112

CAPITOLO QUINTO

**L'ESPROPRIAZIONE PER LA REALIZZAZIONE
DELLE INFRASTRUTTURE LINEARI ENERGETICHE**

1. Premessa	~	113
2. Le procedure di comunicazione, notificazione e pubblicità degli atti del procedimento	~	114
3. Disposizioni relative agli interventi di ricerca degli idrocarburi	~	119

**PARTE SECONDA
QUESITI ED ESEMPI**

25 QUESITI	~	123
-------------------------	---	-----

ESEMPI

1) Esempio di redazione dell'avviso di immissione in possesso	~	137
2) Esempio di redazione dell'avviso di rinnovo di immissione in possesso	~	139
3) Esempio di redazione del verbale di presa di possesso degli immobili da occupare con presenza del proprietario e del conduttore	~	141
4) Esempio di redazione del verbale di presa di possesso degli immobili da occupare in assenza del proprietario e del conduttore	~	142
5) Esempio di redazione del verbale di consistenza degli immobili da occupare con presenza del proprietario e del conduttore	~	143
6) Esempio di redazione del verbale consistenza degli immobili da occupare in assenza del proprietario e del conduttore	~	145
7) Esempio di redazione di piano particellare di esproprio	~	147
8) Relazione di stima delle indennità di espropriazione, occupazione e servitù	~	164

APPENDICE LEGISLATIVA

Decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 «Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità (Testo A)» e successive modifiche ed integrazioni (Testo coordinato con il Decreto legislativo 27 dicembre 2002, n. 302, ed il Decreto legislativo 27 dicembre 2004, n. 330)	~	177
--	---	-----

APPENDICE LEGISLATIVA SU CD-ROM

1) Decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, recante « <i>Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità (Testo A)</i> », e successive modifiche ed integrazioni (testo coordinato).....	
2) Legge 25 giugno 1865, n. 2359, recante « <i>Espropriazioni per causa di pubblica utilità</i> »	
3) Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante « <i>Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)</i> », e successive modifiche ed integrazioni	
4) Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, coordinato con le modifiche introdotte dal D.Lgs. n. 156/2006 e dal D.Lgs. n. 157/2006, contenente « <i>Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della Legge 6 luglio 2002, n. 137</i> »	
5) Legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modifiche ed integrazioni, recante « <i>Legge quadro in materia di lavori pubblici</i> »	
6) Decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554, recante « <i>Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni</i> »	
7) Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e successive modifiche ed integrazioni, recante « <i>Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della Legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modifiche e integrazioni</i> », pubblicato nel Supplemento ordinario alla <i>Gazzetta Ufficiale</i> n. 92 del 21 aprile 1998	
8) Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modifiche ed integrazioni, recante « <i>Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali</i> », pubblicato nel Supplemento ordinario alla <i>Gazzetta Ufficiale</i> n. 227 del 28 settembre 2000.....	
9) Legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modifiche ed integrazioni, recante « <i>Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi</i> »	
10) Legge 21 dicembre 2001, n. 443 recante « <i>Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive</i> »	
BIBLIOGRAFIA	p. 221
INDICE ANALITICO	" 223
GUIDA ALL'INSTALLAZIONE DEL SOFTWARE	" 228

Prefazione

Il Testo unico sull'espropriazione per pubblica utilità, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, e successivamente modificato ed integrato, in ultimo dal decreto legislativo 27 dicembre 2004, n. 330, ha riordinato la complessa e frammentaria materia, abrogando tutte le norme precedenti, a partire dalla legge fondamentale 25 giugno 1865, n. 2359.

Il legislatore – con l'emanazione del primo d. lgs. di modifica (n. 302/2002) – non si limitò ad una semplice revisione del testo, ma derogò anche dai principi ispiratori della riforma dell'istituto espropriativo, introducendo, attraverso l'aggiunta dell'articolo 22-bis, l'occupazione d'urgenza del bene, prima dell'emanazione del decreto di esproprio. Il presupposto della deroga si fonda su una situazione di particolare urgenza dell'avvio dei lavori, che non consente di potere esplicitare i preventivi adempimenti previsti normalmente, ma ciò potrebbe anche ingenerare un "abuso" da parte dell'Autorità espropriante nel ricorrere a questo "nuovo" istituto, che rappresenterebbe, in tal caso, un passo indietro e farebbe venire meno l'obiettivo iniziale di conferire certezza e tempestività al procedimento espropriativo. Col secondo d. lgs. di modifica (n. 330/2004), ha inteso disciplinare la procedura in materia di espropriazione per la realizzazione delle infrastrutture lineari energetiche, che è stata trattata nel capitolo quinto, che costituisce un'integrazione rispetto alla precedente edizione.

Il volume analizza quindi i molteplici aspetti della disciplina, correlandoli con la giurisprudenza più recente, e si propone quale guida operativa all'applicazione della stessa per gli operatori del settore (ingegneri, architetti, geometri, amministratori di Enti locali, ecc.). È suddiviso in due parti:

- 1) la prima comprende cinque capitoli, in cui sono trattati le diverse fasi del procedimento espropriativo, sia dal punto di vista amministrativo che degli aspetti operativi a mezzo dell'estensione degli atti più ricorrenti nella pratica (si tratta di n. 21 schemi), che sono stati inseriti anche nel supporto magnetico in files in formato Word 2000®;¹*

¹ Word 2000® è un marchio registrato della Microsoft Corporation.

2) *la seconda comprende alcuni quesiti sui diversi argomenti trattati nella prima parte ed esempi di redazione degli atti connessi alle diverse fasi dell'espropriazione, tra i quali anche la determinazione degli indennizzi previsti dal legislatore a favore dei soggetti espropriati dei beni sui quali vantano un diritto reale (proprietario, enfiteuta-possessore) e dei fittavoli, coloni o partecipanti, i quali, per effetto della procedura espropriativa o della cessione volontaria, siano costretti ad abbandonare in tutto o in parte l'area direttamente coltivata da almeno un anno prima della data della dichiarazione di pubblica utilità.*

L'appendice legislativa contiene il Testo Unico, coordinato con le modifiche e le integrazioni sopraggiunte ed opportunamente annotato, mentre il CD-ROM allegato include – oltre al programma per la gestione del formulario degli atti più ricorrenti – le altre norme, che possono essere di particolare interesse per gli addetti ai lavori.

Nell'augurarmi che il volume possa continuare a raccogliere il consenso degli operatori del settore, ringrazio, sin da ora, quanti mi faranno pervenire le loro osservazioni e mi segnaleranno eventuali errori od omissioni, di cui terrò conto per la stesura della prossima edizione.

Napoli, settembre 2006

L'Autore
(info@raffaelegigante.it)
www.raffaelegigante.it)

Parte Prima
L'espropriazione per pubblica utilità

Capitolo Primo

La disciplina in materia di espropriazione

1. Il Testo Unico e la normativa previgente

Il decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, recante il “*Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità*” e successive modifiche ed integrazioni¹, riordina la materia delle espropriazioni per pubblica utilità, che, a partire dal 1865 – anno cui risale la legge di riferimento (n. 2359) – era stata oggetto di continue rivisitazioni, le quali avevano contribuito a complicare il quadro normativo. La frammentazione delle disposizioni aveva, infatti, generato procedure diverse e determinato il continuo ricorso all’ autorità giudiziaria ordinaria da parte dei soggetti che venivano privati del bene di loro proprietà. Le diverse sentenze della Corte Costituzionale – che aveva più volte ritenuto illegittimi i criteri di determinazione fissati dal legislatore – determinarono, infine, il ricorso alla disposizione provvisoria contenuta nell’ articolo 5-*bis* della legge 8 agosto 1992, n. 359, che fu anch’ essa modificata a seguito di una nuova pronuncia della Corte Costituzionale².

¹ Tale decreto (*Testo A*) è stato pubblicato, nella versione definitiva, nel Supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 214 del 14 settembre 2001, insieme al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 325, recante “*Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di espropriazione per pubblica utilità. (Testo B)*”, e al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 326, recante “*Testo Unico delle disposizioni regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità. (Testo C)*”. I tre testi – che sono riportati nell’ *Appendice legislativa*, alla quale si rinvia il lettore – rappresentano tre provvedimenti di natura diversa:

- 1) un decreto legislativo per le norme di legge (*Testo B*);
- 2) un decreto del Presidente della Repubblica per le norme regolamentari (*Testo C*);
- 3) un ulteriore d.P.R., il Testo A, che ricollega in un solo testo le norme di legge e le disposizioni regolamentari anzi citate.

Successivamente, il decreto legislativo 27 dicembre 2002, n. 302, ha apportato alcune modifiche ed integrazioni al testo del d.P.R. n. 327/2001, mentre il decreto legislativo 27 dicembre 2004, n. 330 ha integrato il titolo III, che ora si compone di due capi, di cui il primo, dal titolo «*Capo I – L’ espropriazione per opere militari e di beni culturali*», risultava già disciplinato dagli articoli 51 e 52, mentre il secondo, dal titolo «*Capo II – L’ espropriazione per infrastrutture lineari energetiche*», è di nuova istituzione. Il testo coordinato, pubblicato nell’ *appendice legislativa*, tiene conto di tutte le modifiche ed integrazioni introdotte dai due provvedimenti citati.

² Si tratta della legge di conversione del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, recante “*Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica*”. In particolare, l’ articolo 5-*bis* fu modificato dall’ articolo 1, comma 65, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (legge finanziaria per il 1996), di cui ne fu poi dichiarata l’ illegittimità dalla Corte

Il Testo Unico, oltre a riorganizzare la materia, ha anche innovato la disciplina degli atti e dei procedimenti a mezzo dei quali si esercitano la funzione espropriativa e le funzioni ad essa connesse. Non costituisce, pertanto, una semplice compilazione delle disposizioni previgenti, come avvenuto ad esempio, nel caso del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, relativo al riordino degli Enti locali³.

Al riguardo, rappresenta una novità, destinata ad incidere profondamente sull'attività dell'autorità espropriante⁴, l'**abrogazione della dichiarazione di indifferibilità ed urgenza**. Ciò, infatti, impedisce il ricorso all'occupazione d'urgenza e consente di emanare il **decreto di espropriazione** solo qualora siano state percorse le seguenti tre fasi:

1) l'opera da realizzare sia stata prevista nello strumento urbanistico generale (P.R.G.) o in un atto di natura ed efficacia equivalente (variante al P.R.G.) e sul bene sia stato apposto il vincolo preordinato all'esproprio;

2) sia stata emessa la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, che, qualora non sia stato apposto il vincolo preordinato all'esproprio, diventerà efficace solamente al momento della sua apposizione;

3) sia stata determinata, anche se in via provvisoria, l'indennità di espropriazione dovuta al soggetto espropriato⁵.

Un'ulteriore novità – che è stata oggetto di rivisitazione da parte del legislatore con l'emanazione del d. lgs. n. 302/2002 – consiste nell'aver previsto la possibilità di adottare la variante urbanistica con l'approvazione del progetto definitivo o preliminare⁶. La nuova formulazione dell'articolo 19 del Testo Unico prevede, infatti, che qualora l'opera da realizzare non risulti conforme alle previsioni urbanistiche, la variante al P.R.G. potrà essere disposta a seguito di iniziativa intrapresa dall'amministrazione competente all'approvazione del progetto, mediante conferenza di servizi, un accordo di programma, un'intesa ovvero un altro atto, anche di natura territoriale, che in forza della legislazione vigente comporti la variante al piano urbanistico⁷.

costituzionale con la sentenza 2 novembre 1996, n. 369. Ciò indusse il legislatore ad inserire il comma 7-bis (articolo 3, comma 65 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, recante "*Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*") nell'articolo 5-bis, col quale veniva riconosciuto all'espropriato anche il risarcimento – prima negato – per il danno subito nel caso l'espropriazione fosse nel frattempo divenuta illegittima.

³ Il citato d. lgs., che è riportato nell'Appendice legislativa nel CD allegato al volume, è stato pubblicato nel Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 227 del 28 settembre 2000.

⁴ L'articolo 3, comma 1, lettera b), del Testo Unico definisce l'autorità espropriante quale «*autorità amministrativa titolare del potere di espropriare e che cura il relativo procedimento, ovvero il concessionario di un'opera pubblica, al quale sia stato attribuito tale potere, in base ad una norma*».

⁵ L'articolo 3, comma 1, lettera a), del Testo Unico definisce l'espropriato come «*il soggetto pubblico o privato, titolare del diritto espropriato*».

⁶ Secondo il Consiglio di Stato, Sez. IV, 6 giugno 2001 n. 3033, in *Riv. Giur. Ed.*, I, 938 e segg., però, «*La delibera del Consiglio Comunale di approvazione del progetto preliminare di un'opera pubblica non è atto autonomamente impugnabile, in quanto solo il progetto definitivo è immediatamente lesivo della posizione giuridica privata*».

⁷ Per la definizione dei diversi atti si veda il successivo paragrafo 4.

In tal caso, l'atto di approvazione del progetto preliminare o definitivo da parte del Consiglio comunale, costituisce l'adozione della variante allo strumento urbanistico, mentre, qualora l'opera non sia di competenza comunale, l'atto di approvazione del progetto preliminare o definitivo da parte dell'autorità competente dovrà essere trasmesso al Consiglio comunale, che potrà disporre l'adozione della corrispondente variante allo strumento urbanistico.

Il Testo Unico tende, inoltre, a snellire le procedure espropriative mediante:

- a) l'istituzione di un procedimento unico in sostituzione dei diversi *iter* previsti dalla normativa previgente;
- b) l'affidamento della competenza al soggetto incaricato di realizzare l'opera pubblica;
- c) la designazione di un responsabile che diriga e coordini tutti gli atti.

L'entrata in vigore delle nuove disposizioni è avvenuta il 30 giugno 2003⁸, ma l'articolo 57, comma 1, come modificato dal d. lgs. n. 302/2002⁹, ha previsto che le stesse non fossero applicabili ai progetti per i quali, alla predetta data, era già intervenuta la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza. In tal caso, si sarebbero dovute continuare ad applicare tutte le normative vigenti a tale data.

Si è trattato, in effetti, di un parziale cambiamento di rotta del legislatore, che nella precedente formulazione ne aveva previsto l'estensione alle procedure espropriative in corso per le fasi procedurali che non si fossero ancora concluse alla data di entrata in vigore delle nuove disposizioni.

Per quanto concerne infine l'**abrogazione delle norme previgenti**, sono state definitivamente cancellati 140 provvedimenti normativi tra disposizioni di legge ed articoli, a partire dalla legge 25 luglio 1865, n. 2359¹⁰, fino a giungere all'articolo 4, comma 2, della legge 9 marzo 2001, n. 59¹¹.

2. Ambito di applicazione del Testo Unico

Il diritto alla proprietà è previsto e tutelato dall'articolo 42, comma 2, della Costituzione, il quale dispone che «*la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge*», ma, come statuisce il comma successivo, lo Stato può far ricorso all'espropriazione della proprietà «*nei casi previsti dalla legge e salvo indennizzo ... per motivi di interesse generale*».

Se ne trae che, affinché il proprietario possa essere spogliato del proprio diritto, devono ricorrere i seguenti due presupposti:

⁸ Il termine di entrata in vigore è stato differito al 30 giugno 2003 dall'articolo 1, comma 1, lettera ss), del decreto legislativo 27 dicembre 2002, n. 302.

⁹ La modifica è stata apportata dall'articolo 1, comma 1, lettera qq) del d. lgs. n. 302/2002.

¹⁰ Per ogni ulteriore dettaglio si rinvia all'articolo 58 del Testo Unico, riportato nell'*Appendice legislativa*.

¹¹ La legge n. 59/2001 reca «*Norme per il restauro, la tutela e la conservazione del patrimonio urbanistico, architettonico e artistico barocco della città di Lecce*».

1) il caso deve rientrare tra quelli per i quali la legge concede all'autorità espropriante di poter procedere all'espropriazione del bene in oggetto;

2) l'espropriato deve ricevere in cambio un indennizzo dal soggetto espropriante.

Conseguentemente, l'articolo 2, comma 1, del Testo Unico sancisce espressamente che *«l'espropriazione dei beni immobili o di diritti relativi ad immobili ... può essere disposta nei soli casi previsti dalle leggi e dai regolamenti»*, mentre, relativamente alla determinazione dell'indennizzo, gli articoli 20 e seguenti – come si vedrà nel capitolo terzo – disciplinano i diversi casi che si possono presentare nella pratica, fornendo ampi dettagli procedurali.

Il Testo Unico, come si evince dal comma 1 dell'articolo 1, disciplina l'espropriazione, anche a favore di privati, dei beni immobili o dei diritti relativi ad immobili necessari per l'esecuzione di opere pubbliche o di pubblica utilità.

Il successivo comma include tra le opere pubbliche o di pubblica utilità anche la realizzazione degli interventi necessari per l'utilizzazione da parte della collettività dei beni o dei terreni, o di un loro insieme, di cui non è prevista la materiale modificazione o trasformazione.

Un'**opera pubblica** rappresenta il risultato dell'attività disposta e realizzata da un soggetto di diritto pubblico e avente per fine il soddisfacimento di un interesse pubblico. Sono, pertanto, da considerarsi pubbliche le opere eseguite o fatte eseguire dagli Enti pubblici, che generalmente vengono suddivisi in:

- Enti territoriali;
- Enti pubblici economici.

I primi – che includono lo Stato, le Regioni, le Province, i Comuni e i loro Consorzi – sono caratterizzati dal fatto che il territorio non solo delimita l'area entro la quale l'Ente può esercitare il proprio potere pubblico, ma ne rappresenta anche l'elemento essenziale.

I secondi sono, invece, persone giuridiche pubbliche, le quali svolgono, nell'interesse di un Ente territoriale, un'attività imprenditoriale.

L'**interesse pubblico** può determinare la privazione o la limitazione del diritto di proprietà in tre ipotesi:

1) privazione del diritto di proprietà a seguito del trasferimento coattivo – in tutto o in parte – della proprietà di un bene a favore di terzi contro la corresponsione di un certo indennizzo (**espropriazione**);

2) limitazione del diritto di proprietà a mezzo della costituzione di diritti reali¹² a favore di terzi (**servitù**);

3) limitazione del diritto di proprietà a seguito della costituzione di diritti non aventi natura reale a favore di terzi (**occupazione temporanea**).

¹² I diritti reali sono riconosciuti ad un soggetto nei confronti di tutti i consociati in quanto attribuiscono al titolare il potere di escludere chiunque dalla utilizzazione (piena o limitata) della cosa che forma oggetto del suo diritto.

Risulta, pertanto, evidente che un bene può essere sottoposto alla procedura espropriativa solamente qualora l'opera da realizzare sia riconosciuta di pubblico interesse (ad esempio, un mercato rionale, un ponte stradale, una tratta ferroviaria o autostradale, ecc.) e ciò avviene quando l'opera è autorizzata implicitamente mediante una legge statale o esplicitamente mediante, ad esempio, un decreto del Presidente della Giunta regionale.

L'articolo 4 del Testo Unico elenca, infine, i beni non espropriabili o espropriabili in casi particolari. Si tratta:

1) dei beni appartenenti al demanio pubblico, che non possono essere espropriati fino a quando non ne venga pronunciata la sdemanializzazione;

2) dei beni riconosciuti di proprietà della Santa Sede o trasferiti alla stessa in forza del Trattato sottoscritto tra l'Italia e la Santa Sede l'11 febbraio 1929¹³, che possono essere espropriati solamente qualora sia stato raggiunto un accordo con la Santa Sede;

3) degli edifici aperti al culto, che possono essere espropriati per gravi ragioni, previo accordo:

- a) con la competente autorità ecclesiastica, se aperti al culto cattolico;
- b) con l'Unione delle Chiese cristiane, se aperti al culto pubblico avventista;
- c) con il Presidente delle Assemblee di Dio in Italia, se aperti al culto pubblico delle chiese ad esse associate;
- d) con l'Unione delle Comunità ebraiche italiane, se destinati all'esercizio pubblico del culto ebraico;
- e) con l'Unione cristiana evangelica battista d'Italia, se aperti al culto pubblico delle chiese che ne facciano parte;
- f) con il Decano della Chiesa evangelica luterana in Italia e con l'organo responsabile della comunità interessata, se aperti al culto della medesima Chiesa;
- g) col rappresentante di ogni altra confessione religiosa, nei casi previsti dalla legge.

3. Organi autorizzati all'esercizio del potere espropriativo

Il Testo Unico abilita tutti i soggetti pubblici – direttamente e senza la necessità di ricorrere al Prefetto (come prevedeva invece la legge n. 2359/1865) – alla gestione delle procedure di espropriazione.

Secondo la formulazione definitiva dell'articolo 5¹⁴, il potere espropriativo può essere esercitato, oltre che dallo Stato, dai seguenti organi:

¹³ Si tratta della legge 27 maggio 1929, n. 810, recante "Esecuzione del Trattato, dei quattro allegati e del Concordato, sottoscritti in Roma tra la Santa Sede e l'Italia l'11 febbraio 1929".

¹⁴ Tale articolo è stato sostituito dall'articolo 1, comma 1, lettera d), del d. lgs. n. 302/2002.

1) Regioni a statuto ordinario, che esercitano la propria **potestà legislativa concorrente**, in ordine alle espropriazioni strumentali alle materie di propria competenza¹⁵, nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale, nonché dei principi generali dell'ordinamento giuridico desumibili dalle disposizioni contenute nel Testo Unico;

2) Regioni a statuto speciale, nonché Province autonome di Trento e Bolzano, che esercitano la propria **potestà legislativa esclusiva** in materia di espropriazione per pubblica utilità nel rispetto dei propri statuti e delle relative norme di attuazione, anche con riferimento alle disposizioni contenute nel titolo V, parte seconda, della Costituzione per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.

Rientrano, infatti, nell'ambito delle funzioni amministrative trasferite o delegate dallo Stato alle Regioni e alla Province autonome di Trento e di Bolzano anche quelle concernenti i procedimenti di espropriazione per pubblica utilità e quelli relativi alla materiale acquisizione delle aree.

Le Regioni, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112¹⁶, hanno l'obbligo, a loro volta, di determinare, in conformità al proprio ordinamento, le funzioni amministrative che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale e di conferire contestualmente tutte le altre agli Enti locali (Comuni, Province e Comunità montane).

Devono, inoltre, procedere all'individuazione dei livelli ottimali per lo svolgimento delle funzioni trasferite al fine di favorire l'esercizio associato delle stesse nei Comuni di minore dimensione demografica. Ciò, nel caso in specie, si traduce – come si vedrà nel paragrafo seguente – nella costituzione di un apposito ufficio per le espropriazioni, anche tra Comuni associati nelle forme previste dalle leggi vigenti.

Nella legislazione previgente, l'articolo 1 della legge 3 gennaio 1978, n. 1¹⁷ (ora abrogato), aveva già sottratto all'Amministrazione regionale il potere di dichiarare la pubblica utilità delle opere, affermando il principio che la dichiarazione discende, *ope legis*, dall'approvazione del progetto ad opera dei competenti organi amministrativi. Era stato, invece, conservato all'Amministrazione regionale il potere di pronunciare l'espropriazione ed il ruolo di soggetto garante di tutti gli adempimenti previsti a tutela delle ragioni del soggetto espropriato, con particolare riferimento alla liquidazione ed al pagamento dell'indennità.

¹⁵ Le materie di competenza regionale sono state fissate con decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modifiche e integrazioni", pubblicato nel Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 116 del 21 maggio 1998 (ripubblicazione), che è stato riportato nell'Appendice legislativa riprodotta sul supporto magnetico.

¹⁶ Si veda la nota precedente.

¹⁷ Tale legge reca "Accelerazione delle procedure per l'esecuzione di opere pubbliche e di impianti e costruzioni industriali" ed è stata abrogata in parte dall'articolo 58 del Testo Unico, che ha cassato gli articoli 1, 3, 4 e 23.

Il Testo Unico attribuisce, invece, all'Amministrazione competente alla realizzazione dell'opera pubblica o di pubblica utilità, nonché beneficiaria dell'espropriazione, tutte le funzioni in materia, superando la concezione di garantire l'espropriato a mezzo dell'affidamento della competenza ad adottare gli atti fondamentali, relativi alla determinazione dell'indennità e all'emanazione del decreto di esproprio, alle autorità superiori.

L'intenzione del legislatore di accorpare le funzioni e di conferirle ad un'unica Amministrazione è dettata dall'esigenza di eliminare la causa principale dei ritardi procedurali e del frazionamento delle responsabilità, che nel passato hanno incentivato lo sviluppo del contenzioso tra i diversi soggetti (espropriato, autorità espropriante, beneficiario dell'espropriazione¹⁸ e promotore dell'espropriazione¹⁹), con aggravio economico per le Amministrazioni. Come si vedrà, tale indirizzo è strettamente correlato all'esigenza primaria di acquisire l'area prima, e non dopo, la realizzazione dell'opera pubblica.

4. Competenze e costituzione dell'ufficio per le espropriazioni

L'articolo 6 del Testo Unico – nella formulazione definitiva introdotta di cui al d. lgs. n. 302/2002²⁰ – stabilisce che il potere espropriativo debba essere esercitato dall'autorità competente alla realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità e pone l'obbligo per le Pubbliche Amministrazioni (Amministrazioni statali, Regioni, Province, Comuni e altri Enti pubblici) di procedere alla costituzione dell'**ufficio per le espropriazioni** ovvero di attribuire i relativi poteri ad un ufficio già esistente nell'ambito delle stesse.

Si tratta di una novità assoluta, atteso che le Pubbliche Amministrazioni hanno da sempre fatto rientrare lo svolgimento dell'attività amministrativa in materia di espropriazione nell'ambito della più generale attività dell'ufficio tecnico. Ciò ha fatto nascere la necessità di procedere all'ampliamento dell'organigramma dell'Amministrazione attraverso l'individuazione e l'organizzazione di un ufficio apposito al quale affidare tutte le procedure espropriative ovvero, in alternativa, di attribuire i relativi poteri ad un ufficio già esistente. Come è stato osservato²¹, quest'ultima possibilità consente di affermare che «... *comunque è necessaria l'adozione di un apposito atto (del Sindaco o dirigenziale a seconda che trattasi di Ente con o senza figure dirigenziali) finalizzato al conferimento espresso delle funzioni in mate-*

¹⁸ Secondo l'articolo 3 del Testo Unico per «beneficiario dell'espropriazione, si intende il soggetto, pubblico o privato, in cui favore è emesso il decreto di esproprio».

¹⁹ Secondo l'articolo 3 del Testo Unico per «promotore dell'espropriazione, si intende il soggetto, pubblico o privato, che chiede l'espropriazione».

²⁰ Tale articolo è stato sostituito dall'articolo 1, comma 1, lettera e), del d. lgs. n. 302/2002.

²¹ Cfr. Iorio E. – Monea P., *Più organizzazione con il nuovo codice*, in Guida agli Enti Locali, n. 37, pag. 66, Il Sole 24 ore, Roma, 2001.

ria di espropri a una struttura (rectius: ufficio) dell'Ente e individuarne conseguentemente il relativo soggetto responsabile al quale accederanno tutte le funzioni di cui al ... Testo Unico».

Il legislatore ha, inoltre, espressamente previsto che gli Enti locali possano istituire un ufficio comune per le espropriazioni e costituirsi in consorzio o anche in una delle forme associative previste nella legislazione vigente, che è contenuta nel decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (*“Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali”*²²), vale a dire:

- a) la **convenzione**, che, secondo l'articolo 30 del D.Lgs. n. 267/2000, è un accordo che due o più Enti Locali possono stipulare, previa delibera dei rispettivi Consigli, al fine di svolgere in modo coordinato determinati funzioni e servizi. La convenzione deve stabilire i fini, la durata e le forme di consultazione degli Enti contraenti, i loro rapporti finanziari, nonché gli obblighi e le garanzie assunte reciprocamente. Dal punto di vista organizzativo sono possibili due modelli di gestione in convenzione:
 - il primo, che prevede la semplice delega di funzioni da parte degli Enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli Enti deleganti;
 - l'altro, che prevede la costituzione di uffici comuni, che operano con personale distaccato dagli Enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli Enti partecipanti.
- b) il **consorzio**, che, secondo l'articolo 31 del D.Lgs. n. 267/2000, può essere costituito da due o più Enti locali per la gestione di uno o più servizi e per l'esercizio associato di funzioni. Si tratta, in sostanza, di una forma di associazione dotata di una propria autonomia giuridica nella quale sono rappresentati i singoli Enti attraverso gli organi consortili, di cui lo statuto andrà a disciplinare le nomine e le competenze. Ad esso si applicano, pertanto, le disposizioni previste per le aziende speciali²³;
- c) l'**unione di Comuni**, che, secondo l'articolo 32 del D.Lgs. n. 267/2000, è un raggruppamento di Enti locali, costituito da due o più Comuni, di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza. Si tratta, in effetti, di un soggetto che rappresenta un nuovo Ente locale, il cui atto costitutivo e il cui statuto devono essere approvati dai Consigli dei Comuni partecipanti. L'unione gode, pertanto, della potestà regolamentare per la disciplina della propria organizzazione, lo svolgimento delle

²² Tale D.Lgs. è stato pubblicato nel Supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 227 del 28 settembre 2000 ed è riportato nell'*Appendice legislativa* su supporto magnetico.

²³ Secondo l'articolo 114 del D.Lgs. n. 267/2000 *«l'azienda speciale è un ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale».*

funzioni ad essa affidate e i rapporti con i Comuni. Gli uffici possono comprendere personale proprio e/o distaccato dagli enti partecipanti all'unione.

- d) l'**associazione**, che è disciplinata dall'articolo 33 del D.Lgs. n. 267/2000, serve a favorire l'esercizio associato delle funzioni nei Comuni di minore dimensione demografica, in maniera da alleviarne l'onere economico. Si tratta sostanzialmente di una forma di collaborazione intermedia tra la convenzione e l'unione, in quanto attiene a un insieme coordinato ed organico di più convenzioni, che prevede organi stabili di coordinamento e procedure codificate valide per tutti i servizi da associare. Diversamente dall'unione, non è un Ente a se stante, in quanto spetta ai singoli Consigli comunali decidere, di volta in volta, se e in che modo collaborare;
- e) l'**accordo di programma**, che, come sancito dall'articolo 34 del D.Lgs. n. 267/2000, serve a definire e attuare le opere, gli interventi o i programmi di intervento, che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di Comuni, Province e Regioni, di Amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici o comunque di due o più tra i soggetti predetti.

La guida della struttura impiantata per le espropriazioni deve essere affidata a un dirigente ovvero, in mancanza, al dipendente con la categoria²⁴ più elevata. Secondo l'ordinamento professionale dei dipendenti degli Enti locali, attualmente vigente, si tratta nel primo caso di un dipendente, che deve essere in possesso della categoria "D", mentre nell'altro di un dipendente che deve essere in possesso della categoria "C".

Il Testo Unico, oltre alla figura del responsabile della struttura, prevede poi la designazione di un responsabile del procedimento da parte del primo, che avrà cura di dirigere, coordinare e curare tutte le operazioni e gli atti del procedimento²⁵. Costui potrà anche avvalersi dell'ausilio di tecnici, che lo coadiuvino nelle diverse fasi del procedimento, i quali dovranno essere designati dal dirigente della struttura, in quanto si tratta di attività strumentale a quella del responsabile del procedimento.

Al dirigente compete infatti l'adozione di tutti gli atti di gestione della procedura espropriativa, compreso l'atto conclusivo, con la sola eccezione per gli atti di natura programmatica, che restano di competenza degli organi politici dell'Ente.

L'assetto delle competenze potrà subire delle variazioni, qualora l'Amministrazione abbia affidato la realizzazione dell'opera pubblica o di pubblica utilità ad un concessionario o a un contraente generale. In tal caso, infatti, l'Ente concedente

²⁴ La regolamentazione vigente in materia di classificazione dei dipendenti degli Enti locali distingue gli stessi in categorie e non più per qualifiche.

²⁵ Ciò risulta in linea con quanto previsto dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modifiche ed integrazioni, che reca "*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*" ed è riportata nell'*Appendice legislativa* contenuta nel supporto magnetico.

potrà delegare al concessionario o al contraente generale, in tutto o in parte, i propri poteri espropriativi, determinando chiaramente l'ampiezza della delega nell'atto di concessione, i cui estremi dovranno essere richiamati in ogni atto del procedimento espropriativo.

I soggetti privati, ai quali siano stati attribuiti per legge o per delega i poteri espropriativi, potranno avvalersi di società controllate o di servizi ai fini dello svolgimento di tutte le attività preparatorie.

Il legislatore ha chiarito, infine, che nel caso di espropriazioni finalizzate alla realizzazione di opere private, l'autorità espropriante è l'Ente che emana il provvedimento dal quale derivi la dichiarazione di pubblica utilità, vale a dire il progetto definitivo dell'opera o il piano urbanistico.

Concludendo, la versione definitiva dell'articolo 6 del Testo Unico sugli espropri ha introdotto alcune precisazioni utili nel rispetto dell'impianto generale contenuto nella precedente formulazione della norma stessa.

5. Competenze particolari per i Comuni

L'articolo 7 del Testo Unico concede ai Comuni una serie di competenze particolari in materia di espropriazione per consentire agli stessi di attuare i fini di pianificazione previsti nel P.R.G..

Si tratta dell'esercizio del potere espropriativo relativamente:

- a) alle aree inedificate e a quelle sulle quali insistano costruzioni che risultino in contrasto con la destinazione di zona o abbiano carattere provvisorio, a seguito dell'approvazione del P.R.G., allo scopo di consentirne l'ordinata attuazione nelle zone di espansione previste dallo strumento stesso;
- b) agli immobili ai quali vada incorporata un'area inserita in un piano particolareggiato e non utilizzata, qualora il suo proprietario non intenda acquistarla ovvero non comunichi le proprie determinazioni, entro il termine di sessanta giorni, decorrente dalla ricezione di un avviso del dirigente dell'ufficio per le espropriazioni;
- c) agli immobili che risultino necessari per delimitare le aree fabbricabili e per attuare il P.R.G., nel caso di mancato accordo fra i proprietari del comprensorio;
- d) alle aree inedificate e alle costruzioni da trasformare, secondo speciali prescrizioni, qualora decorra inutilmente il termine, non inferiore a novanta giorni, fissato nell'atto di determinazione della formazione del consorzio, notificato ai proprietari.