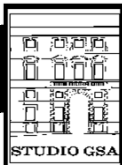


**LE PROCEDURE ESPROPRIATIVE:
ANOMALIE DEL PROCEDIMENTO,
STRUMENTI DI «SANATORIA»,
ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI
ANCHE ALLA LUCE DEI RECENTI
RILIEVI DI INCOSTITUZIONALITA’**

UPEL

14 marzo 2014

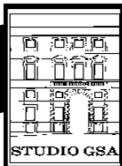
Avv. Maria Cristina Colombo
Studio Legale Galbiati, Sacchi e Associati
Milano 02/781673 – Varese 0332/288991



Riferimenti normativi:

- **D.P.R. n. 327/2001: Testo Unico Espropri**
- **D.L. n. 98/2011, convertito in legge dall'art. 1, comma 1, L. 15 luglio 2011, n. 111**
- **L.R. Lombardia n. 3/2009**

La procedura espropriativa



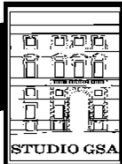
IL PROCEDIMENTO DI ESPROPRIAZIONE

- L'art. 8 del D.P.R. n. 327/2001, T.U. in materia di espropriazione per pubblica utilità, elenca le varie fasi proprie del procedimento di espropriazione:
 - 1) l'approvazione dello strumento urbanistico che introduce il vincolo preordinato all'esproprio (con la localizzazione dell'opera di urbanizzazione primaria e secondaria);
 - 2) la dichiarazione di pubblica utilità;
 - 3) la determinazione, provvisoria o definitiva, dell'indennizzo;
 - 4) il decreto d'esproprio.
- Vi è, poi, un'ulteriore fase, successiva alla conclusione del procedimento espropriativo, che consiste nell'immissione nel possesso dell'area espropriata.

1) LA SOTTOPOSIZIONE DEL BENE AL VINCOLO PREORDINATO ALL'ESPROPRIO

VINCOLI DERIVANTI DA PIANI URBANISTICI

- Un bene è sottoposto al vincolo preordinato all'esproprio quando diventa efficace l'atto di approvazione del Piano urbanistico generale, ovvero una sua variante, che prevede la realizzazione di un'opera di pubblica utilità.
- **Durata del vincolo:** 5 anni, entro cui può essere emanato il provvedimento che comporta la dichiarazione di pubblica utilità.
- **Decadenza del vincolo,** ove non sia tempestivamente dichiarata la pubblica utilità dell'opera.
- **Reiterazione del vincolo:** dopo la sua decadenza, il vincolo può essere motivatamente reiterato, con la rinnovazione del procedimento di approvazione del Piano urbanistico generale o di sua variante.
- **Modifica del progetto originario:** nel corso dei 5 anni di durata del vincolo, il Consiglio comunale può disporre che siano realizzate sul bene vincolato opere diverse da quelle originariamente approvate nel Piano urbanistico generale. Se la Regione, entro 90 giorni dalla ricezione delle delibera del Consiglio, non manifesta il proprio dissenso, la delibera si intende approvata.



1) LA SOTTOPOSIZIONE DEL BENE AL VINCOLO PREORDINATO ALL'ESPROPRIO

VINCOLI DERIVANTI DA ATTI DIVERSI DA PIANI URBANISTICI GENERALI

- Il vincolo preordinato all'esproprio, ove la realizzazione di un'opera pubblica non sia prevista dal piano urbanistico generale, può essere disposto su richiesta dell'interessato ai sensi dell'art. 14, comma 4, della L. n. 241/1990, ovvero su iniziativa dell'amministrazione competente all'approvazione del progetto, mediante una **conferenza di servizi**, un **accordo di programma**, un'intesa ovvero **un altro atto**, anche di natura territoriale, **che comporti la variante al piano urbanistico**.
- In aggiunta, il vincolo può essere disposto anche ricorrendo alla **variante semplificata al piano urbanistico** da realizzare, anche su richiesta dell'interessato, nel rispetto delle modalità e procedure di cui all'art. 19, commi 2, e ss. del DPR n. 327/2001 (adozione della variante mediante approvazione del progetto preliminare o definitivo dell'opera da realizzare da parte del consiglio comunale, se di propria competenza; approvazione definitiva del progetto ove la Regione non manifesti il proprio dissenso entro 90 giorni dalla ricezione della delibera del consiglio).



1) LA SOTTOPOSIZIONE DEL BENE AL VINCOLO PREORDINATO ALL'ESPROPRIO

LA PARTECIPAZIONE DEGLI INTERESSATI

- Al proprietario del bene su cui si intende apporre il vincolo preordinato all'esproprio, va inviato l'avviso dell'avvio del procedimento:
 - ✓ nel caso di adozione di una variante al piano regolatore per la realizzazione di una singola opera pubblica, almeno 20 giorni prima della delibera del consiglio comunale;
 - ✓ nei casi previsti dall'art. 10, comma 1, del DPR n. 327/2001 (vincoli derivanti da atti diversi dai piani urbanistici generali), almeno 20 giorni prima dell'emanazione dell'atto se ciò risulti compatibile con le esigenze di celerità del procedimento.
- L'avviso di avvio del procedimento è comunicato personalmente agli interessati alle singole opere previste dal piano o dal progetto.

1) LA SOTTOPOSIZIONE DEL BENE AL VINCOLO PREORDINATO ALL'ESPROPRIO

LA PARTECIPAZIONE DEGLI INTERESSATI

- Ove il numero dei destinatari sia superiore a 50, la comunicazione è effettuata mediante pubblico avviso, da affiggere all'albo pretorio dei Comuni nel cui territorio ricadono gli immobili da assoggettare al vincolo, nonché su uno o più quotidiani a diffusione nazionale e locale e, ove istituito, sul sito informatico della Regione o Provincia autonoma nel cui territorio ricadono gli immobili da assoggettare al vincolo.
- L'avviso deve precisare dove e con quali modalità può essere consultato il piano o il progetto.
- Gli interessati possono formulare, entro i successivi 30 giorni, osservazioni che vengono valutate dall'autorità espropriante ai fini delle definitive determinazioni

2) LA DICHIARAZIONE DI PUBBLICA UTILITA'

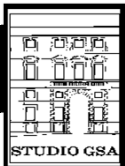
GLI ATTI CHE COMPORTANO LA DICHIARAZIONE DI PUBBLICA UTILITA'

- La dichiarazione di pubblica utilità si intende disposta:
 - ✓ quando l'autorità espropriante approva a tal fine il progetto definitivo dell'opera pubblica o di pubblica utilità, ovvero quando sono approvati il piano particolareggiato, il piano di lottizzazione, il piano di recupero, il piano di ricostruzione, il piano delle aree da destinare a insediamenti produttivi, ovvero quando è approvato il piano di zona;
 - ✓ in ogni caso, quando in base alla normativa vigente equivale a dichiarazione di pubblica utilità l'approvazione di uno strumento urbanistico, anche di settore o attuativo, la definizione di una conferenza di servizi o il perfezionamento di un accordo di programma, ovvero il rilascio di una concessione, di una autorizzazione o di un atto avente effetti equivalenti.

2) LA DICHIARAZIONE DI PUBBLICA UTILITA'

CONTENUTO ED EFFETTI DELL'ATTO CHE COMPORTA LA DICHIARAZIONE DI PUBBLICA UTILITA'

- Il provvedimento che dispone la pubblica utilità dell'opera può essere emanato fino a quando non sia decaduto il vincolo preordinato all'esproprio.
- Gli effetti della dichiarazione di pubblica utilità si producono anche se non sono espressamente indicati nel provvedimento che la dispone.
- 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. Se manca l'espressa determinazione del termine, il decreto di esproprio può essere emanato entro il termine di 5 anni, decorrente dalla data in cui diventa efficace l'atto che dichiara la pubblica utilità dell'opera.
- L'autorità che ha dichiarato la pubblica utilità dell'opera può disporre la **proroga dei termini** di cui al punto che precede 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 supera i 2 anni.



2) LA DICHIARAZIONE DI PUBBLICA UTILITA'

CONTENUTO ED EFFETTI DELL'ATTO CHE COMPORTA LA DICHIARAZIONE DI PUBBLICA UTILITA'

- La scadenza del termine entro il quale può essere emanato il decreto di esproprio determina l'inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità.
- Qualora il vincolo preordinato all'esproprio riguardi immobili da non sottoporre a trasformazione fisica, la dichiarazione di pubblica utilità ha luogo mediante l'adozione di un provvedimento di destinazione ad uso pubblico dell'immobile vincolato, con cui sono indicate le finalità dell'intervento, i tempi previsti per eventuali lavori di manutenzione, nonché i relativi costi previsti.

3) LA DETERMINAZIONE DELL'INDENNIZZO

DETERMINAZIONE PROVVISORIA DELL'INDENNITA' DI ESPROPRIAZIONE

- Divenuto efficace l'atto che dichiara la pubblica utilità, entro i successivi 30 giorni il promotore dell'espropriazione compila l'elenco dei beni da espropriare, con una descrizione sommaria, e dei relativi proprietari, ed indica le somme che offre per le loro espropriazioni.
- L'elenco va notificato a ciascun proprietario, nella parte che lo riguarda, con le forme degli atti processuali civili. Gli interessati nei successivi 30 giorni possono presentare osservazioni scritte e depositare documenti.
- Ove lo ritenga opportuno in considerazione dei dati acquisiti e compatibile con le esigenze di celerità del procedimento, l'autorità espropriante invita il proprietario e, se del caso, il beneficiario dell'espropriazione a precisare, entro un termine non superiore a 20 giorni ed eventualmente anche in base ad una relazione esplicativa, quale sia il valore da attribuire all'area ai fini della determinazione della indennità di esproprio.

3) LA DETERMINAZIONE DELL'INDENNIZZO

DETERMINAZIONE PROVVISORIA DELL'INDENNITA' DI ESPROPRIAZIONE

- Valutate le osservazioni degli interessati, l'autorità espropriante, anche avvalendosi degli uffici degli enti locali, dell'ufficio tecnico erariale o della commissione provinciale prevista dall'articolo 41 del DPR n. 327/2001 (la c.d. «*Commissione competente alla determinazione dell'indennità definitiva*»), che intenda consultare prima di emanare il decreto di esproprio, accerta il valore dell'area e determina in via provvisoria la misura della indennità di espropriazione.
- L'atto che determina in via provvisoria la misura della indennità di espropriazione è notificato al proprietario con le forme degli atti processuali civili e al beneficiario dell'esproprio, se diverso dall'autorità procedente.
- Nei 30 giorni successivi alla notificazione, il proprietario può comunicare all'autorità espropriante che condivide la determinazione della indennità di espropriazione. La relativa dichiarazione è irrevocabile.

3) LA DETERMINAZIONE DELL'INDENNIZZO

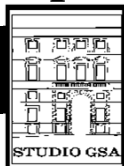
DETERMINAZIONE PROVVISORIA DELL'INDENNITA' DI ESPROPRIAZIONE

- Qualora abbia condiviso la determinazione dell'indennità di espropriazione, il proprietario è tenuto:
 - ✓ a consentire all'autorità espropriante che ne faccia richiesta l'immissione nel possesso. In tal caso, il proprietario ha diritto a ricevere un acconto dell'80% dell'indennità, previa autocertificazione, attestante la piena e libera proprietà del bene. Dalla data dell'immissione in possesso il proprietario ha altresì diritto agli interessi nella misura del tasso legale sulla indennità, sino al momento del pagamento dell'eventuale acconto e del saldo. In caso di opposizione all'immissione in possesso l'autorità espropriante può procedervi egualmente con la presenza di due testimoni;
 - ✓ dichiarata l'assenza di diritti di terzi sul bene, a depositare nel termine di 60 giorni, decorrenti dalla comunicazione di condivisione dell'indennità, la documentazione comprovante, anche mediante attestazione notarile, la piena e libera proprietà del bene. In tal caso l'intera indennità, ovvero il saldo di quella già corrisposta a titolo di acconto, è corrisposta entro il termine dei successivi 60 giorni. Decorso tale termine, al proprietario sono dovuti gli interessi, nella misura del tasso legale anche ove non sia avvenuta la immissione in possesso.

3) LA DETERMINAZIONE DELL'INDENNIZZO

DETERMINAZIONE PROVVISORIA DELL'INDENNITA' DI ESPROPRIAZIONE

- Il beneficiario dell'esproprio ed il proprietario stipulano l'atto di cessione del bene qualora sia stata condivisa la determinazione della indennità di espropriazione e sia stata depositata la documentazione attestante la piena e libera proprietà del bene.
- Nel caso in cui il proprietario percepisca la somma e si rifiuti di stipulare l'atto di cessione del bene, può essere emesso senza altre formalità il decreto di esproprio, che dà atto di tali circostanze, e può esservi l'immissione in possesso, salve le conseguenze risarcitorie dell'ingiustificato rifiuto di addivenire alla stipula.
- Ai sensi dell'art. 20, comma 10, DPR n. 327/2001, l'atto di cessione volontaria è trasmesso per la trascrizione, entro 15 giorni presso l'ufficio dei registri immobiliari, a cura e a spese dell'acquirente.
- Dopo aver corrisposto l'importo concordato, l'autorità espropriante, in alternativa alla cessione volontaria, può procedere, anche su richiesta del promotore dell'espropriazione, alla emissione e all'esecuzione del decreto di esproprio.



3) LA DETERMINAZIONE DELL'INDENNIZZO

DETERMINAZIONE PROVVISORIA DELL'INDENNITA' DI ESPROPRIAZIONE

- L'autorità espropriante, anche su richiesta del promotore dell'espropriazione, può altresì emettere ed eseguire il decreto di esproprio, dopo aver ordinato il deposito dell'indennità condivisa presso la Cassa depositi e prestiti qualora il proprietario abbia condiviso la indennità senza dichiarare l'assenza di diritti di terzi sul bene, ovvero qualora non effettui il deposito della documentazione comprovante la piena e libera proprietà del bene di cui nel termine stabilito ovvero ancora non si presti a ricevere la somma spettante.
- Al proprietario che abbia condiviso l'indennità offerta spetta l'importo di cui all'articolo 45, comma 2, del DPR n. 327/2001 (corrispettivo dell'atto di cessione) anche nel caso in cui l'autorità espropriante abbia emesso il decreto di espropriazione ai sensi dei commi 11 e 12 dell'art. 20 del medesimo decreto.

3) LA DETERMINAZIONE DELL'INDENNIZZO

DETERMINAZIONE PROVVISORIA DELL'INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE

- Decorsi inutilmente 30 giorni dalla notificazione al proprietario dell'atto di determinazione in via provvisoria della misura dell'indennità, si intende non concordata la determinazione di quest'ultima.
- L'autorità espropriante dispone il deposito, entro 30 giorni, presso la Cassa depositi e prestiti Spa, della somma senza le maggiorazioni di cui all'articolo 45 del DPR n. 327/2001.
- Effettuato il deposito, l'autorità espropriante può emettere ed eseguire il decreto d'esproprio.
- Qualora l'efficacia della pubblica utilità derivi dall'approvazione di piani urbanistici esecutivi, il termine per la compilazione dell'elenco dei beni da espropriare e l'indicazione delle somme offerte per la loro espropriazione, decorre dalla data di inserimento degli immobili da espropriare nel programma di attuazione dei piani stessi.

3) LA DETERMINAZIONE DELL'INDENNIZZO

DETERMINAZIONE DEFINITIVA DELL'INDENNITA' DI ESPROPRIAZIONE

- L'autorità espropriante forma l'elenco dei proprietari che non hanno concordato la determinazione della indennità di espropriazione.
- Se manca l'accordo sulla determinazione dell'indennità di espropriazione, l'autorità espropriante invita il proprietario interessato, con atto notificato a mezzo di ufficiale giudiziario, a comunicare entro i successivi 20 giorni se intenda avvalersi, per la determinazione dell'indennità, del procedimento previsto dall'art. 21 del DPR n. 327/2001, di seguito illustrato, e, in caso affermativo, designare un tecnico di propria fiducia.
- Nel caso di comunicazione positiva del proprietario, l'autorità espropriante nomina 2 tecnici, tra cui quello eventualmente già designato dal proprietario, e fissa il termine – non superiore a 90 giorni - entro il quale va presentata la relazione da cui si evinca la stima del bene.

3) LA DETERMINAZIONE DELL'INDENNIZZO

DETERMINAZIONE DEFINITIVA DELL'INDENNITA' DI ESPROPRIAZIONE

- Il presidente del tribunale civile, nella cui circoscrizione si trova il bene da stimare, nomina il terzo tecnico, su istanza di chi vi abbia interesse, tra i professori universitari, anche associati, di estimo, ovvero tra coloro che risultano inseriti nell'albo dei periti o dei consulenti tecnici del tribunale civile nella cui circoscrizione si trova il bene.
- I tecnici comunicano agli interessati il luogo, la data e l'ora delle operazioni, mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento o strumento telematico, almeno sette giorni prima della data stabilita.
- Gli interessati possono assistere alle operazioni anche tramite persone di loro fiducia, formulare osservazioni orali e presentare memorie scritte e documenti, di cui i tecnici tengono conto.
- L'opposizione contro la nomina dei tecnici non impedisce o ritarda le operazioni, salvo il diritto di contestare in sede giurisdizionale la nomina e le operazioni peritali.

3) LA DETERMINAZIONE DELL'INDENNIZZO

DETERMINAZIONE DEFINITIVA DELL'INDENNITA' DI ESPROPRIAZIONE

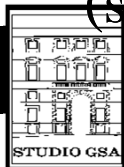
- La relazione dei tecnici è depositata presso l'autorità espropriante, che ne dà notizia agli interessati, avvertendoli che possono prenderne visione ed estrarne copia entro i successivi 30 giorni.
- In caso di dissenso di uno dei tecnici, la relazione è adottata a maggioranza.
- Ove l'interessato accetti in modo espresso l'indennità risultante dalla relazione, l'autorità espropriante autorizza il pagamento o il deposito della eventuale parte di indennità non depositata. Ove non sia stata manifestata accettazione espressa entro 30 giorni dalla scadenza del termine di cui all'art. 21, comma 10, del DPR n. 327/2001, l'autorità espropriante ordina il deposito presso la Cassa depositi e prestiti dell'eventuale maggior importo della indennità.
- Qualora il proprietario non abbia espresso l'intenzione di avvalersi del procedimento di cui sopra per la determinazione dell'indennità, l'autorità espropriante chiede la determinazione della stessa alla Commissione prevista dall'articolo 41 del DPR n. 327/2001 che provvede entro 90 giorni dalla richiesta. La relazione della commissione è depositata e comunicata secondo le previsioni del comma 10 dell'art. 21 del DPR n. 327/2001 e si procede a norma del successivo comma 12.

4) IL DECRETO DI ESPROPRIO

CONTENUTO ED EFFETTI DEL DECRETO DI ESPROPRIO

- Il decreto di esproprio:
 - ✓ è emanato entro il termine di scadenza dell'efficacia della dichiarazione di pubblica utilità;
 - ✓ indica gli estremi degli atti da cui è sorto il vincolo preordinato all'esproprio e del provvedimento che ha approvato il progetto dell'opera;
 - ✓ indica quale sia l'indennità determinata in via provvisoria o urgente e precisa se essa sia stata accettata dal proprietario o successivamente corrisposta, ovvero se essa sia stata depositata presso la Cassa depositi e prestiti;
 - ✓ dà atto della eventuale nomina dei tecnici incaricati di determinare in via definitiva l'indennità di espropriazione, precisando se essa sia stata accettata dal proprietario o successivamente corrisposta, ovvero se essa sia stata depositata presso la Cassa depositi e prestiti;
 - ✓ dà atto della eventuale sussistenza dei presupposti previsti dall'articolo 22, comma 1, del DPR n. 327/2001, recante la disciplina della determinazione urgente della indennità provvisoria;

(segue)

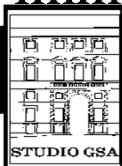


4) IL DECRETO DI ESPROPRIO

CONTENUTO ED EFFETTI DEL DECRETO DI ESPROPRIO

(segue)

- ✓ dà atto degli estremi del decreto emanato ai sensi dell'articolo 22-*bis* del DPR n. 327/2001 (occupazione d'urgenza preordinata all'espropriazione) e del relativo stato di esecuzione;
 - ✓ dispone il passaggio del diritto di proprietà, o del diritto oggetto dell'espropriazione, sotto la condizione sospensiva che il medesimo decreto sia successivamente notificato ed eseguito;
 - ✓ è notificato al proprietario nelle forme degli atti processuali civili, con un avviso contenente l'indicazione del luogo, del giorno e dell'ora in cui è prevista l'esecuzione del decreto di espropriazione, almeno sette giorni prima di essa;
 - ✓ è eseguito mediante l'immissione in possesso del beneficiario dell'esproprio, con la redazione del verbale di immissione in possesso di cui all'articolo 24 del DPR n. 327/2001.
- Il decreto di esproprio è trascritto senza indugio presso l'ufficio dei registri immobiliari.



4) IL DECRETO DI ESPROPRIO

CONTENUTO ED EFFETTI DEL DECRETO DI ESPROPRIO

- La notifica del decreto di esproprio può avere luogo contestualmente alla sua esecuzione. Qualora vi sia l'opposizione del proprietario o del possessore del bene, nel verbale si dà atto dell'opposizione e le operazioni di immissione in possesso possono essere differite di dieci giorni.
- Le operazioni di trascrizione e di voltura nel catasto e nei libri censuari hanno luogo senza indugio, a cura e a spese del beneficiario dell'esproprio.
- Un estratto del decreto di esproprio è trasmesso entro 5 giorni per la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica o nel Bollettino Ufficiale della Regione nel cui territorio si trova il bene.
- L'opposizione del terzo è proponibile entro i 30 giorni successivi alla pubblicazione dell'estratto. Decorso tale termine in assenza di impugnazioni, anche per il terzo l'indennità resta fissata nella somma depositata.



4) IL DECRETO DI ESPROPRIO

ESECUZIONE DEL DECRETO 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 2 anni.
- Lo stato di consistenza del bene può essere compilato anche successivamente alla redazione del verbale di immissione in possesso, senza ritardo e prima che sia mutato lo stato dei luoghi.
- Lo stato di consistenza e il verbale di immissione sono redatti in contraddittorio con l'espropriato o, nel caso di assenza o di rifiuto, con la presenza di almeno due testimoni che non siano dipendenti del beneficiario dell'espropriazione.
- Possono partecipare alle operazioni i titolari di diritti reali o personali sul bene.



4) IL DECRETO DI ESPROPRIO

ESECUZIONE DEL DECRETO DI ESPROPRIO

- Si intende effettuata l'immissione in possesso anche quando, malgrado la redazione del relativo verbale, il bene continua ad essere utilizzato, per qualsiasi ragione, da chi in precedenza ne aveva la disponibilità.
- L'autorità espropriante, in calce al decreto di esproprio, indica la data in cui è avvenuta l'immissione in possesso e trasmette copia del relativo verbale all'ufficio per i registri immobiliari, per la relativa annotazione.

EFFETTI DELL'ESPROPRIAZIONE PER I TERZI

- L'espropriazione del diritto di proprietà comporta l'estinzione automatica di tutti gli altri diritti, reali o personali, gravanti sul bene espropriato, salvo quelli compatibili con i fini cui l'espropriazione è preordinata.
- Le azioni reali e personali esperibili sul bene espropriando non incidono sul procedimento espropriativo e sugli effetti del decreto di esproprio.
- Dopo la trascrizione del decreto di esproprio, tutti i diritti relativi al bene espropriato possono essere fatti valere unicamente sull'indennità.

Il procedimento di occupazione d'urgenza



L'OCCUPAZIONE D'URGENZA

URGENZA E PARTICOLARE URGENZA

- Ai sensi dell'art. 22-*bis* del DPR n. 327/2001, l'occupazione d'urgenza preordinata all'espropriazione riguarda particolari circostanze in cui l'avvio dei lavori riveste carattere di particolare urgenza tale da non consentire, in relazione alla particolare natura delle opere, l'applicazione delle disposizioni che disciplinano la determinazione provvisoria dell'indennità di espropriazione di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 20 del DPR n. 327/2001.
- *Ratio*: immissione in possesso del bene prima del decreto di esproprio.
- In tali ipotesi, può essere emanato, senza particolari indagini e formalità, decreto motivato che determini in via provvisoria **l'indennità di espropriazione**, e che disponga anche **l'occupazione anticipata dei beni immobili necessari**.
- A differenza delle fattispecie delineata dall'art. 22 del DPR n. 327/2001, connotate dal carattere dell'urgenza, in cui è possibile procedere con il decreto d'esproprio urgente, i casi di particolare urgenza, invece, legittimano anche il decreto di occupazione preordinata all'esproprio.

L'OCCUPAZIONE D'URGENZA

I PRESUPPOSTI ED I CASI

- I presupposti essenziali per l'emanazione del decreto di occupazione sono i seguenti:
 - ✓ la dichiarazione di pubblica utilità e urgenza delle opere;
 - ✓ la particolare urgenza di entrare in possesso dell'area;
 - ✓ la determinazione in via provvisoria dell'indennità di espropriazione.
- L'art. 22-*bis* del DPR n. 327/2001, al secondo comma, individua altre due ipotesi nelle quali può essere emanato il decreto di occupazione preordinato all'espropriazione:
 - a) per gli interventi di cui alla L. n. 443/2001 (concernente la realizzazione di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive);
 - b) quando il numero dei destinatari sia superiore a 50.

L'OCCUPAZIONE D'URGENZA

I PRESUPPOSTI ED I CASI

- La L.R. Lombardia n. 3/2009, all'art. 14, ha puntualizzato che il decreto di cui all'art. 22-*bis* del DPR n. 327/2001 è emanato, in particolare, nei seguenti casi:
 - a) realizzazione di opere di urbanizzazione primaria, di difesa del suolo e di regimazione delle acque pubbliche;
 - b) realizzazione di opere afferenti impianti, servizi e infrastrutture a rete di interesse pubblico in materia di trasporti, telecomunicazioni, acque, energia, teleriscaldamento e distribuzione di combustibili e carburanti a basso impatto ambientale;
 - c) realizzazione di opere di edilizia sanitaria, con riferimento alla costruzione di strutture nuove e alla modifica, anche ampliativa, di strutture esistenti.

L'OCCUPAZIONE D'URGENZA

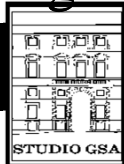
CONTENUTO, PROCEDURA E TERMINI

- Il primo comma dell'art. 22-*bis* del DPR n. 327/2001 individua il contenuto essenziale del decreto di occupazione:
 - ✓ la motivazione delle ragioni d'urgenza ovvero la sussistenza dei presupposti di legge;
 - ✓ la determinazione, seppure in via provvisoria, dell'indennità di esproprio;
 - ✓ l'esplicita decisione di occupare anticipatamente i beni immobili necessari;
 - ✓ l'elencazione dei beni da espropriare e dei relativi proprietari;
 - ✓ l'indicazione dei beni da occupare;
 - ✓ avvertenza esplicita che il proprietario, che nei 30 giorni successivi all'immissione in possesso, può, nel caso non condivida l'indennità offerta, presentare osservazioni scritte e depositare documenti.
- Al proprietario, in caso di condivisione della determinazione dell'indennità, viene riconosciuto il pagamento di un acconto pari all'80% nel rispetto delle modalità previste dall'art. 20, comma 6, del DPR n. 327/2001, vale a dire previa autocertificazione attestante la piene e libera proprietà del bene e con diritto al pagamento degli interessi dalla data di immissione in possesso sino al pagamento dell'acconto e del saldo dell'indennità di esproprio.

L'OCCUPAZIONE D'URGENZA

CONTENUTO, PROCEDURA E TERMINI

- Il decreto di occupazione si esegue come il decreto di esproprio, dunque nel rispetto delle modalità stabilite dall'art. 24 del DPR n. 327/2001, ma deve avere luogo entro il termine perentorio di 3 mesi dalla data di emanazione del decreto stesso.
- Il comma 6 dell'art. 22-*bis* del DPR n. 327/2001 individua il termine di efficacia del provvedimento. L'occupazione perde efficacia qualora non venga emanato il decreto di esproprio, nei termini di cui all'art. 13 del medesimo decreto, vale a dire entro:
 - ✓ 5 anni se nella dichiarazione di pubblica utilità manca l'espressa determinazione del termine entro cui il decreto di esproprio deve essere emanato;
 - ✓ termini più lunghi, per l'esecuzione di piani territoriali o urbanistici.
- Si ricorda che, ai sensi dell'art. 13, comma 5, l'autorità che ha dichiarato la pubblica utilità dell'opera può disporre la proroga dei termini per l'adozione del decreto di esproprio per cause di forza maggiore o per altre giustificate ragioni.

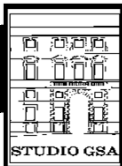


L'OCCUPAZIONE D'URGENZA

L'INDENNITA' DA OCCUPAZIONE

- Il comma 5 dell'art. 22-*bis* del DPR n. 327/2001 prevede che per il periodo intercorrente tra la data di immissione in possesso e la data di corrisponsione dell'indennità di espropriazione o del corrispettivo (se concordato nell'atto di cessione volontaria) è dovuta una indennità di occupazione, da calcolare ai sensi dell'art. 50, comma 1, del DPR n. 327/2001, quindi secondo i criteri dettati per l'occupazione temporanea.
- Pertanto, è dovuta al proprietario una indennità per ogni anno pari ad un dodicesimo di quanto sarebbe dovuto nel caso di esproprio dell'area e, per ogni mese o frazione di mese, una indennità pari ad un dodicesimo di quella annua.

I procedimenti viziati: lo strumento dell'acquisizione sanante



I PROCEDIMENTI DI ESPROPRIAZIONE *SINE TITULO*

- Ricordiamo che, ai sensi dell'art. 13 del T.U. sugli espropri, recante la disciplina sul contenuto e sugli effetti dell'atto che comporta la dichiarazione di pubblica utilità, il **decreto di esproprio**, quale atto imprescindibile per terminare validamente la relativa procedura, deve essere emesso:
 - ✓ comma 3: entro il termine indicato nella dichiarazione di pubblica utilità dell'opera;
 - ✓ comma 4: entro il termine di cinque anni, decorrente dalla data in cui diventa efficace l'atto che dichiara la pubblica utilità dell'opera, in mancanza dell'indicazione da ultimo citata.

I PROCEDIMENTI DI ESPROPRIAZIONE *SINE TITULO*

- Ex art. 13, comma 5 del Testo Unico, «*L'autorità che ha dichiarato la pubblica utilità dell'opera può disporre la proroga dei termini previsti dai commi 3 e 4 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 supera i due anni*».
- I termini indicati si configurano come decadenziali, in quanto il comma 6 del suddetto articolo prevede che la scadenza del termine entro il quale può essere emanato il decreto di esproprio determina **l'inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità**.
- Ciò comporta il verificarsi di un'espropriazione *sine titulo*, nel caso in cui la Pubblica Amministrazione abbia già provveduto a modificare il bene immobile per scopo di interesse pubblico.

L'EVOLUZIONE NORMATIVA SULL'ESPROPRIAZIONE *SINE TITULO*

- La Cassazione (Cass. Sez. Unite, 26 febbraio 1983, n. 1464 e poi, più compiutamente, con la Sent. N. 3940 del 1988) ha fatto propria la teoria della c.d. **occupazione appropriativa** secondo la quale la radicale trasformazione del fondo del privato, preceduta dalla dichiarazione di pubblica utilità, comporta la definitiva acquisizione del bene alla mano pubblica senza necessità di reiterare la procedura espropriativa, o di portare a termine la procedura con l'emanazione del decreto di esproprio, il quale, in quanto tardivo, sarebbe *inutiliter datum*.
- Tale scelta è stata respinta dalla CEDU per contrasto con l'art. 1, Protocollo n. 1 della Convenzione sui diritti dell'uomo il quale esige che un'ingerenza dell'autorità pubblica nel godimento del diritto al rispetto dei beni sia **legale**.

L'EVOLUZIONE NORMATIVA SULL'ESPROPRIAZIONE *SINE TITULO*

- Per ovviare al contrasto con la CEDU, il legislatore è intervenuto con il D.P.R. n. 327/2001 che ha previsto, all'art. 43 la c.d. **acquisizione coattiva sanante**: attribuiva la possibilità di acquisire alla mano pubblica un bene privato, in precedenza occupato e modificato per la realizzazione di un'opera di interesse pubblico, anche nel caso in cui l'efficacia della dichiarazione di pubblica sia venuto meno, con effetto retroattivo, in conseguenza del suo annullamento o per altra causa, a anche in difetto assoluto di siffatta dichiarazione (*«assenza del valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo di pubblica utilità»*).

L'EVOLUZIONE NORMATIVA SULL'ESPROPRIAZIONE *SINE TITULO*

- Dunque è stato attribuito alla P.A. il potere di sanare *ex post* una procedura ablativa illegittima attraverso l'emissione di un provvedimento autoritativo unilaterale, preceduto dalla valutazione del pubblico interesse all'acquisizione dell'area occupata, a fronte di un ristoro al proprietario commisurato al valore dell'area stessa.
- Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, con la risoluzione interinale ResDH del 14 febbraio 2007, ha ritenuto che l'art. 43 del T.U. Espropriazioni possa, se correttamente interpretato, soddisfare i requisiti richiesti dalla CEDU e sgravare la corte EDU dall'enorme carico di procedimenti in materia in corso.

LA DICHIARAZIONE DI ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELL'ART. 43 DEL T.U. ESPROPRIAZIONI

- La Consulta, con la **sentenza 4 ottobre 2010, n. 293**, ha ricordato come la norma censurata fosse contenuta nel Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, redatto in attuazione della legge n. 50 del 1999, a sua volta collegata alla legge 15 marzo 1997 n. 59 (*«Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa»*).
- La legge-delega, ad avviso della Corte, *«aveva conferito, sul punto, al legislatore delegato il potere di provvedere soltanto ad un coordinamento formale relativo a disposizioni vigenti. L'istituto previsto e disciplinato dall'art. 43, viceversa, è connotato da numerosi aspetti di novità, rispetto sia alla disciplina espropriativa oggetto delle disposizioni espressamente contemplate dalla legge-delega, sia agli istituti di matrice prevalentemente giurisprudenziale»*.

LA DICHIARAZIONE DI ILLEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELL'ART. 43 DEL T.U. ESPROPRIAZIONI

- In particolare, non è dato ravvisare nella legge-delega «alcuna norma che potesse giustificare un intervento della pubblica amministrazione, in via di sanatoria, sulle procedure ablatorie previste».
- «Inoltre, neppure può farsi riferimento al contesto degli orientamenti giurisprudenziali, in quanto più profili della cosiddetta «acquisizione sanante» eccedono con tutta evidenza dagli istituti della occupazione appropriativa e della occupazione usurpativa, così come delineati dagli orientamenti».
- «Il citato art. 43, infatti, ha anzitutto assimilato le due figure, introducendo la possibilità per l'amministrazione e per chi utilizza il bene di chiedere al giudice amministrativo, in ogni caso e senza limiti di tempo, la condanna al risarcimento in luogo della restituzione».



LA DICHIARAZIONE DI ILLEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELL'ART. 43 DEL T.U. ESPROPRIAZIONI

- (segue) *«Peraltro, esso estende tale disciplina anche alle servitù, rispetto alle quali la giurisprudenza aveva escluso l'applicabilità della cosiddetta occupazione appropriativa, trattandosi di fattispecie non applicabile all'acquisto di un diritto reale in re aliena, in quanto difetta la non emendabile trasformazione del suolo in una componente essenziale dell'opera pubblica. Infine, la norma censurata differisce il prodursi dell'effetto traslativo al momento dell'atto di acquisizione».*
- *«Si tratta di elementi di sicuro rilievo e qualificanti, i quali dimostrano che la norma in esame non solo è marcatamente innovativa rispetto al contesto normativo positivo di cui era consentito un mero riordino, ma neppure è coerente con quegli orientamenti giurisprudenziali che, in via interpretativa, erano riusciti a porre un certo rimedio ad alcune gravi patologie emerse nel corso dei procedimenti espropriativi».*

LA DICHIARAZIONE DI ILLEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELL'ART. 43 DEL T.U. ESPROPRIAZIONI

- *«Secondo la giurisprudenza di legittimità, infatti, in materia di occupazione di urgenza, la sopravvenienza di un provvedimento amministrativo non poteva avere un'efficacia sanante retroattiva, determinata da scelte discrezionali dell'ente pubblico o dai suoi poteri autoritativi.*
- *«In definitiva, il legislatore delegato non poteva innovare del tutto ed al di fuori di ogni vincolo alla propria discrezionalità esplicitamente individuato dalla legge-delega. Questa Corte ha in proposito affermato, infatti, che, per quanta ampiezza possa riconoscersi al potere di riempimento del legislatore delegato, «il libero apprezzamento» del medesimo «non può mai assurgere a principio od a criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata, qual è, per definizione, la legislazione su delega».*

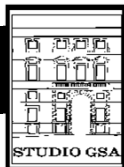
L'INTRODUZIONE DELL'ART. 42 BIS

- Il D.L. n. 98/2011, convertito in legge n. 111/2011, ha introdotto l'art. 42 *bis*, quale nuovo tentativo di trovare una soluzione al problema dei procedimenti espropriativi non andati a buon fine, ricalcando in parte la strada già percorsa in precedenza di un provvedimento amministrativo acquisitivo della proprietà, ma rafforzando la tutela del privato e, soprattutto eliminando qualsiasi dubbio in merito all'efficacia sanante di questa procedura.

- **PRIMO COMMA**

Riproduce, nella sostanza, quasi interamente la pregressa disposizione, salvo due importanti novità:

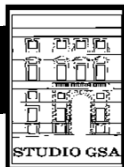
- ✓ la non retroattività dell'acquisizione;
- ✓ il riconoscimento del danno non patrimoniale forfettariamente determinato nella misura del 10% del valore del bene.



L'INTRODUZIONE DELL'ART. 42 BIS

(segue)

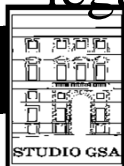
- E' conservato il limite della valutazione degli interessi in conflitto che dovrebbero portare l'autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, a disporre la sua acquisizione. Viene, dunque, confermata **l'assoluta necessità di uno specifico obbligo motivazionale da parte della P.A.**, tale da scongiurare il rischio della mancata attualità degli interessi tutelati
- Il primo comma introduce il riferimento all'**indennizzo**, piuttosto che al risarcimento del danno, quale corrispettivo per l'attività posta in essere dalla P.A.; la motivazione di tale sostituzione potrebbe ravvisarsi nella liceità dell'attività, non retroattiva, posta in essere dall'amministrazione agente. Diversamente, non si capirebbe il riferimento storicamente connesso ad attività lecite, quando il risarcimento del danno evoca il ristoro per un'attività illegittima.



L'INTRODUZIONE DELL'ART. 42 BIS

SECONDO COMMA

- L'apertura è identica alla precedente che dava la possibilità di utilizzo del provvedimento di acquisizione anche nel caso di annullamento dell'atto da cui fosse sorto il vincolo preordinato all'esproprio, dell'atto dichiarativo della pubblica utilità dell'opera o del decreto di esproprio.
- La seconda parte della disposizione è innovativa, prevedendo che il provvedimento di acquisizione possa essere adottato anche durante la pendenza di un giudizio per l'annullamento degli atti di cui al primo periodo, ma a condizione che l'amministrazione che ha adottato il precedente atto impugnato lo ritiri.
- Un'ulteriore novità si riscontra nella possibilità, in caso di adozione del provvedimento in pendenza del giudizio di annullamento, che le somme già erogate al proprietario a titolo di indennizzo, maggiorate dell'interesse legale, debbano essere detratte da quelle dovute ai sensi del nuovo atto.



L'INTRODUZIONE DELL'ART. 42 BIS

TERZO COMMA

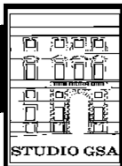
- Quanto all'entità dell'indennizzo, il comma 3 dispone che, salve diverse disposizioni di legge, esso debba tener conto della misura corrispondente al **valore venale** del bene utilizzato per scopi di pubblica utilità e, se l'occupazione riguarda un terreno edificabile, sulla base delle disposizioni dell'art. 37, commi 3, 4, 5, 6, e 7, del DPR n. 327/2001.
- L'innovazione rispetto al passato è in relazione al ristoro per il periodo di occupazione illegittima, per il quale è previsto, salve diverse risultanze dagli atti del procedimento, che il danno da risarcire debba essere forfettariamente determinato nella misura fissa dell'interesse del 5% annuo sul valore venale del bene. Come in passato, va risarcito il danno per il periodo di illegittima occupazione, salva diversa previsione del quantum computato sulla base degli interessi moratori anno per anno dal giorno di occupazione *sine titulo*.



L'INTRODUZIONE DELL'ART. 42 BIS

QUARTO COMMA

- Il legislatore ha richiamato, rafforzandolo, il comma 2, lett. b) e parte del comma 1, dell'art. 43 del DPR n, 327/2001.
- Il provvedimento di acquisizione dovrà recare l'indicazione delle circostanze che hanno condotto all'indebita utilizzazione dell'area e, se possibile, la data dalla quale essa ha avuto inizio, dovendo specificatamente motivare in riferimento alle attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico che ne giustificano l'emanazione, valutate comparativamente con i contrapposti interessi privati ed evidenziando l'assenza di ragionevoli alternative alla sua adozione. Nell'atto è liquidato l'indennizzo di cui al comma 1 e ne è disposto il pagamento entro il termine di 30 giorni.
- L'atto è notificato al proprietario e comporta il passaggio del diritto di proprietà sotto condizione sospensiva del pagamento delle somme dovute o del loro deposito.



L'INTRODUZIONE DELL'ART. 42 BIS

QUINTO COMMA

- Si riferisce alla particolare circostanza che un terreno venga utilizzato per finalità di edilizia residenziale pubblica, agevolata o convenzionata, ovvero si tratti di terreno destinato a essere attribuito per finalità di interesse pubblico in uso speciale a soggetti privati.
- In tali circostanze è innovato tanto il procedimento di acquisizione, che diventa di competenza dell'autorità che ha occupato il terreno, quanto la previsione forfettaria dell'indennizzo per il pregiudizio non patrimoniale, non più del 10%, come nelle ordinarie circostanze di cui al comma 1, ma del 20% del valore del bene.

L'INTRODUZIONE DELL'ART. 42 BIS

SESTO COMMA

- Il comma 6, analogicamente al vecchio comma 5, estende il campo di applicazione della norma anche ai casi in cui sia imposta una servitù ed il bene continui ad essere utilizzato dal proprietario o dal titolare di un altro diritto reale; in tali situazioni è previsto che l'autorità amministrativa, con oneri a carico dei soggetti beneficiari, può procedere all'eventuale acquisizione del diritto di servitù al patrimonio dei soggetti titolari di concessioni, autorizzazioni o licenze o che svolgono servizi di interesse pubblico nei settori dei trasporti, telecomunicazioni, acqua ed energia.

SETTIMO COMMA

- Tale comma introduce, rispetto al passato, l'obbligo della comunicazione, entro 30 giorni, dell'atto alla Corte dei Conti mediante trasmissione di sua copia integrale.

L'INTRODUZIONE DELL'ART. 42 BIS

OTTAVO COMMA

- L'art. 42 bis chiude prevedendo, in ciò superando il vecchio contrasto che aveva diviso GA e GO sulla retroattività o meno dell'art. 43, il proprio valore retroattivo, ossia la possibilità di applicazione ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore ed anche se vi è già stato un provvedimento di acquisizione successivamente ritirato o annullato.
- Ancora una volta è dato risalto all'obbligo motivazionale, dovendo la P.A. rinnovare la valutazione di attualità e prevalenza dell'interesse pubblico a disporre l'acquisizione; in tal caso le somme già erogate al proprietario, maggiorate dell'interesse legale, sono detratte da quelle dovute ai sensi dell'articolo in commento.

BREVE RIEPILOGO

I caratteri del nuovo istituto:

- a) ha il contenuto di una dichiarazione di pubblica utilità (è dunque fondamentale che il provvedimento sia preceduto dalla comunicazione di avvio del procedimento agli interessati affinché essi possano esprimere le loro esigenze e valutazioni che entrano a far parte del provvedimento);
- b) ha il contenuto di un decreto espropriativo;
- c) produce gli effetti di un decreto espropriativo;
- d) l'indennizzo è calcolato sul valore venale del bene;
- e) il risarcimento per l'occupazione abusiva è rideterminato;
- f) scompare la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo;
- g) l'atto di acquisizione comporta la cessazione della materia del contendere nel giudizio amministrativo se accompagnato dal ritiro dell'atto impugnato;
- h) non esclude la responsabilità dei funzionari che non hanno concluso in modo corretto il procedimento espropriativo.

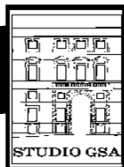
Orientamenti giurisprudenziale sull'art. 42 bis



ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI

« Il nuovo atto, che l'Amministrazione è legittimata ad adottare finché perdura lo stato di utilizzazione pur se illegittima del bene del privato, è distinto da quello annullato, tant'è che non opera con efficacia retroattiva e non ha una funzione sanante del provvedimento annullato; in ogni caso la P.A. deve porre in essere tutte le iniziative necessarie per porre fine alla perdurante situazione di illiceità, restituendo il bene al privato solo quando siano cessate le ragioni di pubblico interesse che avevano comportato l'utilizzazione del suolo, dovendo in caso contrario acquisire al suo patrimonio indisponibile il bene su cui insiste o dovrà essere realizzata l'opera pubblica o di pubblico interesse».

(T.A.R Campania, Napoli Sez. V, Sent., 20 giugno 2012, n. 2897)



ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI

« L'art. 42 bis ha previsto che, a seguito del provvedimento di acquisizione, spetta un indennizzo per la perdita del diritto di proprietà. Il legislatore ha in tal modo previsto un mutamento del titolo della pretesa che possono avanzare gli interessati., che di per sé risulta sottoposta alla cognizione del giudice civile, ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. f) del Codice del processo amministrativo, per il quale non sussiste la giurisdizione esclusiva quando si tratti della determinazione e della corresponsione delle indennità in conseguenza dell'adozione di atti di natura espropriativa o ablativa».

(Cons. Stato, Sez. VI, Sent. 16 marzo 2012, n. 1438)

ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI

Riguardo le censure di illegittimità costituzionale della norma in commento, talvolta mosse in giudizio, il Consiglio di Stato ha sostenuto che « *il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha manifestato il proprio 'welcoming' per le disposizioni contenute nell'art. 43, col compiacimento in sede europea per l'elaborazione di un istituto che ha consentito una legale via d'uscita nei casi in cui fosse riscontrabile un'opera pubblica in assenza del valido ed efficace decreto di esproprio. Il provvedimento ora disciplinato dall'art. 42 bis comporta la spettanza di un importo a titolo di indennizzo, nella misura superiore del 10% rispetto a quanto avrebbe avuto diritto ad ottenere a titolo di risarcimento del danno. Per tali ragioni, ritiene la Sezione che le dedotte questioni di costituzionalità vadano dichiarate manifestamente infondate, poiché l'art. 42 bis risulta conforme alle disposizioni della CEDU e alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo*». (Cons. Stato, Sez. VI, Sent. 16 marzo 2012, n. 1438)

ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI

«Il riferimento al danno non patrimoniale costituisce disposizione innovativa, che impone la necessità di opportuna considerazione anche in sede di risarcimento del danno per illecita occupazione. Trattandosi di obbligazione derivante da illecito extracontrattuale, e quindi di debito di valore, tali somme, determinate con riferimento alla data della trasformazione irreversibile del bene, devono essere rivalutate equitativamente all'attualità sulla base degli indici Istat. Si impone, inoltre, il riconoscimento del danno da lucro cessante, costituito dalla perdita della possibilità di far fruttare la somma stessa»

(Cons. Stato, Sez. V, Sent. 2 novembre 2011, n. 5844)

ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI

- I modi attraverso cui la proprietà privata può essere trasferita alla mano pubblica sono tassativi:
 - ✓ contratto;
 - ✓ usucapione;
 - ✓ espropriazione ordinaria;
 - ✓ acquisizione ex art. 42-*bis* del DPR n. 327/2001.
- Pertanto, l'apprensione materiale del bene, in assenza dei suddetti strumenti, deve qualificarsi come occupazione illegittima e, dunque, non solo è inidonea a produrre effetti reali, traslativi della proprietà, ma costituisce fatto illecito che dà luogo a responsabilità extra-contrattuale della P.A.
- Fermo restando, dunque, che il titolare del bene illegittimamente occupato non risulta mai privato della proprietà del medesimo, la tutela configurata ha carattere reale ed obbligatorio-risarcitorio.
(TAR Toscana, Sez. III, 5 giugno 2013, n. 901)



ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI

- Nel caso in cui, nell'ambito di un procedimento di espropriazione per pubblica utilità, l'iniziale dichiarazione di pubblica utilità non vi sia (o, il che è lo stesso, sia affetta da radicale nullità, per mancata dichiarazione dei termini di inizio e compimento dell'opera, che sono condizione dell'attribuzione alla pubblica amministrazione del potere espropriativo), la controversia spetta al giudice ordinario; va in particolare ritenuto che va ascritta alla giurisdizione del giudice ordinario la controversia instaurata dal proprietario di un fondo occupato dall'amministrazione per l'esecuzione di un'opera il cui progetto sia stato approvato senza indicazioni dei termini di inizio e compimento dei lavori e della procedura, verificandosi in tale ipotesi una situazione di carenza di potere espropriativo, per cui l'occupazione effettuata sul suolo privato costituisce mero comportamento materiale.

(Cass. Civ., Sez. Unite, Sent. 17 febbraio 2014, n. 3661)

ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI

«Venuto meno l'istituto dell'acquisizione sanante (a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 293 del 2010, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 43 del T.U. espropriazioni, il quale di fatto dava vita ad un procedimento espropriativo accelerato), l'Amministrazione ha l'obbligo giuridico di far venir meno -- in ogni caso -- l'occupazione "sine titolo" e, quindi, di adeguare comunque la situazione di fatto a quella di diritto per cui sono configurabili due sole alternative: o la restituzione dei terreni ai titolari, con la demolizione di quanto realizzato e la completa riduzione in pristino allo "status quo ante", oppure la P.A. deve attivarsi per conseguire un titolo di acquisto dell'area da parte del soggetto attuale possessore ovvero deve adottare i provvedimenti di acquisizione ex art. 42 bis, t.u. n. 327/2001 (cfr. Consiglio di Stato sez. IV 26 marzo 2013 n.1710). Tertium non datur»
(Cons. Stato Sez. IV, Sent., 20 dicembre 2013, n. 6164; T.A.R. Lazio Roma Sez. II, Sent., 05 marzo 2014, n. 2553)

ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI

«Con la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 43 del Testo unico sulle espropriazioni di cui alla sentenza della Corte Costituzionale n. 293 del 2010, con espunzione dal nostro ordinamento dell'istituto dell'acquisizione de facto della proprietà in mano pubblica a seguito della realizzazione dell'opera, la realizzazione dell'opera pubblica non costituisce impedimento alla restituzione dell'area illegittimamente occupata ciò indipendentemente dalle modalità - occupazione acquisitiva o usurpativa - di acquisizione del terreno»

(T.A.R. Lazio Roma Sez. II, Sent., 21 novembre 2013, n. 9948)



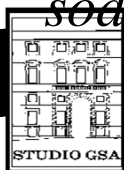
LE RECENTI OSSERVAZIONI DELLA CORTE DI CASSAZIONE SULL'ART. 42-BIS: L'ORDINANZA 13 GENNAIO 2014, N. 441

- Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione sono state chiamate ad esprimersi sulla legittimità costituzionale della disciplina introdotta dall'art. 42-*bis* del DPR n. 327/2001.
- Sono stati sollevati dubbi in merito alla sua conformità alla normativa degli art. 117 Cost. ed art. 1 Protocollo 1 all. alla Corte EDU, per la sua evidente funzione sanante di un comportamento illecito dell'amministrazione, con il conferimento alla p.a. del potere di trarne vantaggio e di trasformarlo in una situazione lecita, nonché di regolarne unilateralmente le conseguenze a proprio favore.
- Il che corrisponde proprio alla nozione di espropriazione indiretta, dalla Corte europea dichiarata incompatibile con la Convenzione pur nell'ipotesi in cui essa derivi da una disposizione di legge, poiché persegue egualmente il risultato non consentito, di rendere l'ingerenza illecita nella proprietà privata una alternativa ad un'espropriazione svolta secondo i canoni di legge.



LE RECENTI OSSERVAZIONI DELLA CORTE DI CASSAZIONE SULL'ART. 42-BIS: L'ORDINANZA 13 GENNAIO 2014, N. 441

- In primo luogo, la Corte evidenzia come l'articolo in esame comporti l'elusione delle garanzie poste dall'**art. 42 Cost.** a tutela della proprietà privata; elusione che appare non trascurabile considerando il primo e fondamentale presupposto per procedere al trasferimento coattivo di un immobile mediante espropriazione, indicato nella Costituzione nella necessaria ricorrenza di «motivi di interesse generale»
- *«La norma costituzionale richiede, quindi, che i motivi d'interesse generale per giustificare l'esercizio del potere espropriativo nei (soli) casi stabiliti dalla legge, siano predeterminati dall'amministrazione ed emergano da un apposito procedimento - individuato, appunto, nel procedimento dichiarativo del pubblico interesse culminante nell'adozione della dichiarazione di pubblica utilità - preliminare, autonomo e strumentale rispetto al successivo procedimento espropriativo in senso stretto, nel quale l'amministrazione programma un nuovo bene giuridico destinato a soddisfare uno specifico interesse pubblico, attuale e concreto».*



LE RECENTI OSSERVAZIONI DELLA CORTE DI CASSAZIONE SULL'ART. 42-BIS: L'ORDINANZA 13 GENNAIO 2014, N. 441

- Occorre altresì che i motivi di interesse generale *«siano palesati gradualmente e anteriormente (allo spossessamento nonché) al sacrificio del diritto di proprietà, in un momento in cui la comparazione tra l'interesse pubblico e l'interesse privato possa effettivamente evidenziare la scelta migliore, nel rispetto dei principi d'imparzialità e proporzionalità (art. 97 Cost.): in un momento, cioè in cui la lesione del diritto dominicale non è ancora attuale ed eventuali ipotesi alternative all'espropriazione non sono ostacolate da una situazione fattuale ormai irreversibilmente compromessa»*.
- La preventiva emersione dei motivi d'interesse generale non costituisce, conclusivamente, semplice regola procedimentale disponibile dal legislatore, ma specifica garanzia costituzionale strumentale alla tutela di preminenti valori giuridici.

LE RECENTI OSSERVAZIONI DELLA CORTE DI CASSAZIONE SULL'ART. 42-BIS: L'ORDINANZA 13 GENNAIO 2014, N. 441

- *«Per converso, l'art. 42 bis, prescindendo dalla dichiarazione di p.u., autorizza l'espropriazione sostanziale in assenza di una predeterminazione dei motivi d'interesse generale che dovrebbero giustificare il sacrificio del diritto di proprietà, reputando sufficiente che la perdita del bene da parte del proprietario trovi giustificazione nella situazione di fatto venutasi a creare per effetto del comportamento contra ius dell'amministrazione; e ne consente l'acquisizione anche laddove tale procedura sia stata violata o totalmente omessa, in questo modo trasformando il rispetto del procedimento tipizzato dalla legge in una mera facoltà dell'amministrazione. E, relegando la dichiarazione di pubblica utilità al momento procedimentale eventuale, la cui assenza può essere superata dal provvedimento di acquisizione che ne elimina in radice la necessarietà».*
- Non è sostenibile, infatti, l'equiparazione tra gli «interessi in conflitto e gli scopi d'interesse generale» (valutati in sede di adozione del provvedimento postumo di acquisizione) ed i «motivi di interesse generale» di cui all'art. 42, comma 3, Cost.



LE RECENTI OSSERVAZIONI DELLA CORTE DI CASSAZIONE SULL'ART. 42-BIS: L'ORDINANZA 13 GENNAIO 2014, N. 441

- La nuova operazione sanante presenta poi, secondo le Sezioni Unite, numerosi ed insuperabili profili di criticità con le norme della Corte EDU, come interpretate dalla Corte di Strasburgo.
- Il fulcro qualificante dell'art. 42-*bis* del DPR n. 327/2001 è ravvisato nella prospettiva che la restituzione dell'immobile privato utilizzato per scopi di p.i., secondo le direttive della Convenzione, possa essere evitata soltanto a seguito di un legittimo e formale provvedimento che ne dispone l'acquisizione al patrimonio pubblico; e che deve, a sua volta, trovare giustificazione non più in una situazione fattuale e/o in una prassi giurisprudenziale, ma in una previsione legislativa. Per cui, la coesistenza di detti presupposti è apparsa al legislatore necessaria e nel contempo sufficiente per garantire il rispetto dei parametri imposti dalla Corte europea e dai principi costituzionali.



LE RECENTI OSSERVAZIONI DELLA CORTE DI CASSAZIONE SULL'ART. 42-BIS: L'ORDINANZA 13 GENNAIO 2014, N. 441

- In tale ottica diviene del tutto indifferente, per escludere la ricorrenza di espropriazioni di fatto incompatibili con il diritto al rispetto dei propri beni e ripristinare la legalità, l'adozione postuma di un provvedimento con pretesi effetti sananti, perché il requisito della legalità secondo la Corte EDU non permette in generale all'amministrazione di occupare un terreno e di trasformarlo irreversibilmente, di tal maniera da considerarlo acquisito al patrimonio pubblico, senza che contestualmente un provvedimento formale che dichiari il trasferimento di proprietà sia stato emanato.
- Il contrasto con la Convenzione dipende, allora, dal riconoscimento nel nostro ordinamento di effetti traslativi all'occupazione e successiva modifica meramente fattuale di un terreno senza che, in parallelo, sussista un atto formale che dichiari il trasferimento della proprietà intervenuto al più tardi nel momento in cui il proprietario ha perduto ogni potere sull'immobile.

LE RECENTI OSSERVAZIONI DELLA CORTE DI CASSAZIONE SULL'ART. 42-BIS: L'ORDINANZA 13 GENNAIO 2014, N. 441

- Le Sezioni Unite rilevano che il ritorno alla via legale deve essere perseguito non regolarizzando *ex post* occupazioni già illegittime, bensì, anzitutto, in via preventiva, consentendo alla p.a. di immettersi nella proprietà privata soltanto se abbia già conseguito un legittimo titolo che autorizzi l'ingerenza.
- La Corte, inoltre, osserva che la violazione del principio di legalità è riconducibile anche al fatto che l'art. 42-bis, «*malgrado la precisazione del 1 comma che l'atto di acquisizione è destinato a non operare retroattivamente, con la menzionata disposizione dell'8 comma, ha confermato la possibilità dell'amministrazione di utilizzare il provvedimento sanante ex tunc, ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore ed anche se vi è già stato un provvedimento di acquisizione successivamente ritirato o annullato: in conformità del resto alla finalità di attribuire alle amministrazioni occupanti una legale via di uscita dalle situazioni di illegalità venutesi a verificare nel corso degli anni (anche pregressi)*».

LE RECENTI OSSERVAZIONI DELLA CORTE DI CASSAZIONE SULL'ART. 42-BIS: L'ORDINANZA 13 GENNAIO 2014, N. 441

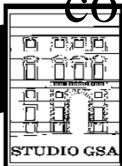
- Infine, neppure l'indennizzo stabilito quale corrispettivo dell'acquisizione risulta esente da dubbi di legittimità costituzionale.
- Infatti, la Corte osserva che, disponendo che detto indennizzo debba essere sempre e comunque commisurato "*al valore venale del bene utilizzato*", il legislatore:
 - a) attribuisce ai proprietari interessati da un provvedimento di acquisizione sanante un trattamento deteriore rispetto a quelli, che in mancanza di detto provvedimento, sono ammessi a chiedere la restituzione dell'immobile insieme al risarcimento del danno, pur quando destinatari di una medesima occupazione abusiva in radice (c.d. usurpativa): in quanto soltanto a questi ultimi è consentito ottenere l'intero risarcimento del danno sofferto, in base ai parametri dell'art. 2043 cod. civ. del danno emergente e del lucro cessante;
(segue)



LE RECENTI OSSERVAZIONI DELLA CORTE DI CASSAZIONE SULL'ART. 42-BIS: L'ORDINANZA 13 GENNAIO 2014, N. 441

(segue)

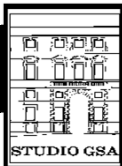
- b) tale trattamento resta inferiore pur nel confronto con l'espropriazione legittima dello stesso immobile, in quanto, ove avente destinazione edificatoria, non è riconosciuto l'aumento del 10% di cui al T.U., art. 37, comma 2 (non richiamato dalla norma), se l'accordo di cessione è stato concluso, se non è stato concluso per fatto non imputabile all'espropriato o se l'indennità provvisoria attualizzata è inferiore all'80% di quella definitiva: e quindi a maggior ragione se nessuna indennità gli viene offerta, come è peculiare del procedimento di cui all'art. 42 *bis*.
- c) non considera affatto l'ipotesi di espropriazione parziale; e non consente di tener conto della diminuzione di valore del fondo residuo;
- d) ha trasformato, il precedente regime risarcitorio in un indennizzo derivante da atto lecito, che di conseguenza assume natura di debito di valuta non automaticamente soggetto alla rivalutazione monetaria (art. 1224 c.c., comma 2).



LE RECENTI OSSERVAZIONI DELLA CORTE DI CASSAZIONE SULL'ART. 42-BIS: L'ORDINANZA 13 GENNAIO 2014, N. 441

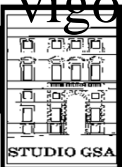
- Per cui anche il ristoro patrimoniale attribuito dalla norma non consente di escludere il rilievo più volte rivolto dalla Corte EDU al legislatore nazionale, che pure il meccanismo riduttivo di determinazione dell'indennizzo/risarcimento da occupazione senza titolo consente all'espropriante, che omette di svolgere il procedimento previsto dalla legge, di avvantaggiarsi ulteriormente del suo comportamento illegittimo, esonerandolo dal corrispondere una porzione del ristoro dovuto nel caso di occupazione/espropriazione legittime: perciò non favorendo la buona amministrazione e non contribuendo a prevenire episodi di illegalità.
- Conclusivamente, le SS. UU. della Corte di Cassazione, ritenendo rilevanti, e non manifestamente infondate, le questioni di legittimità costituzionale riguardanti l'art. 42-bis del D.P.R. n. 327/2001, hanno sospeso il giudizio e disposto l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale (la quale, ad oggi, non risulta essersi ancora espressa in merito).

Il procedimento espropriativo e i limiti all'acquisto di immobili al patrimonio della P.A.



LE LIMITAZIONI IN CAPO ALLA P.A. ALL'ACQUISIZIONE DI IMMOBILI A TITOLO ONEROSO

- L'art. 12, comma 1-*quater* del D.L. n. 98/2011 prevede che **per l'anno 2013** le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della L. n. 196/2009, e successive modificazioni, nonché le autorità indipendenti, ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), **non possono acquistare immobili a titolo oneroso** né stipulare contratti di locazione passiva salvo che si tratti di rinnovi di contratti, ovvero la locazione sia stipulata per acquisire, a condizioni più vantaggiose, la disponibilità di locali in sostituzione di immobili dismessi ovvero per continuare ad avere la disponibilità di immobili venduti.
- Sono esclusi gli enti previdenziali pubblici e privati, per i quali restano ferme le disposizioni di cui ai commi 4 e 15 dell'articolo 8 del DL n. 78/2010. Sono fatte salve, altresì, le operazioni di acquisto di immobili già autorizzate con il decreto di natura non regolamentare del MEF di cui al comma 1 dell'art. 12 in esame, in data antecedente a quella di entrata in vigore del decreto.

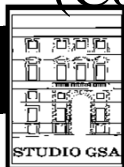


LE LIMITAZIONI IN CAPO ALLA P.A. ALL'ACQUISIZIONE DI IMMOBILI A TITOLO ONEROSO

- Per quanto riguarda, invece, il **2014**, il comma 1-*ter* dell'art. 12 del D.L. n. 98/2011 prevede che al fine di pervenire a risparmi di spesa ulteriori rispetto a quelli previsti dal patto di stabilità interno, gli enti territoriali e gli enti del Servizio sanitario nazionale effettuano operazioni di acquisto di immobili solo ove ne siano comprovate documentalmente l'indispensabilità e l'indilazionabilità attestate dal responsabile del procedimento.
- La congruità del prezzo è attestata dall'Agenzia del demanio, previo rimborso delle spese. Delle predette operazioni è data preventiva notizia, con l'indicazione del soggetto alienante e del prezzo pattuito, nel sito internet istituzionale dell'ente.

LE LIMITAZIONI ALL'ACQUISIZIONE DI IMMOBILI E L'ESPROPRIAZIONE

- Nel divieto di acquisto di cui al comma 1-*quater* dell'art. 12 del DL n. 98/2011, rientra la fattispecie dell'acquisizione di immobili mediante l'esperimento di procedure espropriative?
 - In un primo momento, la giurisprudenza contabile ha rilevato che:
 - ✓ *«si deve ritenere necessaria l'estensione dei divieti anche alle procedure espropriative, che nel disegno del T.U. 8.06.2001 n. 327 dovrebbero divenire peraltro residuali rispetto agli accordi di diritto pubblico, in quanto nel caso contrario si consentirebbe, con riferimento ai terreni, un'agevole possibilità di eludere tali divieti stimolando la scelta di moduli»;*
 - ✓ *precisando, tuttavia, che «occorre evitare che l'applicazione pedissequa di tale divieto conduca al risultato opposto rispetto a quello voluto dal Legislatore. Infatti, mentre non sembra porsi alcun problema in presenza della sola dichiarazione di pubblica utilità, diversa è la situazione, tutt'altro che infrequente, che la medesima sia stata accompagnata dall'emissione, antecedente al 1.01.2013, di un decreto di occupazione d'urgenza dell'area preordinata all'espropriazione con la contemporanea corresponsione della relativa indennità».*
- (Corte dei Conti Liguria, parere n. 9 del 31 gennaio 2013)

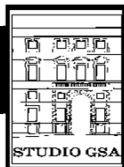


LE LIMITAZIONI ALL'ACQUISIZIONE DI IMMOBILI E L'ESPROPRIAZIONE

- Onde fugare qualsiasi dubbio in merito, l'art. 10-*bis* del D.L. n. 35/2013, convertito con modificazioni dalla Legge n. 64/2013, ha precisato che “*nel rispetto del patto di stabilità interno, il divieto di acquistare immobili a titolo oneroso, di cui all'articolo 12, comma 1-quater, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, non si applica alle procedure relative all'acquisto a titolo oneroso di immobili o terreni effettuate per pubblica utilità ai sensi del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, nonché alle permutate a parità di prezzo e alle operazioni di acquisto programmate da delibere assunte prima del 31 dicembre 2012 dai competenti organi degli enti locali e che individuano con esattezza i compendi immobiliari oggetto delle operazioni e alle procedure relative a convenzioni urbanistiche previste dalle normative regionali e provinciali*”.

LE LIMITAZIONI ALL'ACQUISIZIONE DI IMMOBILI E L'ESPROPRIAZIONE

- Parte della giurisprudenza contabile, già prima dell'emanazione delle norme di interpretazione autentica del divieto di cui all'art. 12, comma, comma 1-*quater*, del D.L. n. 98/2011, riteneva che «*eventuali divieti o vincoli alla potestà espropriativa delle amministrazioni pubbliche avrebbero dovuto essere espressamente definiti dal legislatore anche con eventuali modifiche al D.P.R. 8/06/2001 n. 327 recante il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità. Peraltro, l'espresso riferimento agli acquisti di immobili a titolo oneroso e l'accostamento di tali contratti a quelli di locazione passivi contenuto nell'art. 12, comma 1 quater, del D. L. n. 98/2011 inserito dal comma 138 della L. n. 228/2012 sembrerebbe deporre verso un'applicabilità della norma soltanto ai casi in cui le amministrazioni pubbliche agiscano iure privatorum al pari dei soggetti privati, mentre è evidente che l'attività espropriativa comporta un sacrificio dei diritti reali ove il proprietario non agisce in posizione paritaria con l'amministrazione e vanta esclusivamente l'interesse legittimo a che il procedimento espropriativo sia esercitato in modo conforme a legge*».
(Corte dei Conti Puglia, parere 3 maggio 2013, n. 89)



LE LIMITAZIONI ALL'ACQUISIZIONE DI IMMOBILI E L'ESPROPRIAZIONE

- A seguito dell'introduzione dell'art. 10-*bis* del D.L. n. 35/2013, non pare più revocabile in dubbio tale tesi, che *«ha trovato recentemente il conforto normativo nella norma dell'art. 10 bis del D.L. n. 35/2013, introdotto dalla Legge n. 64/2013, di conversione del menzionato decreto»*.
- In altri termini, l'intervento chiarificatore del legislatore consente di superare gli interrogativi formulati dall'Ente circa la fattibilità delle operazioni ivi elencate, fra cui rientrano le procedure espropriative.

(Corte dei Conti Veneto, parere 23 ottobre 2013, n. 302)

LE LIMITAZIONI ALL'ACQUISIZIONE DI IMMOBILI E L'ESPROPRIAZIONE

- Occorre evidenziare che l'art. 10-*bis* del D.L. n. 35/2013, nel chiarire in maniera puntuale ed inconfutabile l'ambito di applicazione delle limitazioni introdotte dal legislatore in merito alla possibilità di acquistare immobili a titolo oneroso, si riferisce espressamente solo al comma 1-*quater* dell'art. 12 del DL n. 98/2011, dunque solamente alla disciplina dettata per l'anno 2013, non facendo alcuna menzione di quella prevista al precedente comma 1-*ter* relativa al 2014.
- Pare tuttavia possibile estendere in via analogica l'interpretazione autentica offerta dall'art 10-*bis* del D.L. n. 35/2013 alla disciplina dettata dal comma 1-*ter* dell'art. 12 del DL n. 98/2011.
- Accogliendo tale tesi, le limitazioni previste per il 2014, come quelle introdotte per il 2013, non si applicherebbero alle procedure relative all'acquisto a titolo oneroso di immobili o terreni effettuate per pubblica utilità ai sensi del DPR n. 327/2001.