

ACCESSO AL FONDO

NOZIONE - Per le operazioni planimetriche e le altre operazioni preparatorie necessarie per la redazione dello strumento urbanistico generale, di una sua variante o di un atto avente efficacia equivalente, nonché per l'attuazione delle previsioni urbanistiche e per la progettazione di opere pubbliche e di pubblica utilità, i tecnici incaricati, anche privati, possono essere autorizzati ad introdursi nell'area interessata.

PROCEDURA - Chiunque chieda il rilascio della autorizzazione per accedere al fondo deve darne notizia, mediante atto notificato con le forme degli atti processuali civili o lettera raccomandata con avviso di ricevimento, al proprietario del bene, nonché al suo possessore se conosciuto. L'autorità espropriante tiene conto delle eventuali osservazioni, formulate dal proprietario o dal possessore entro sette giorni dalla relativa notifica o comunicazione, e può accogliere la richiesta solo se risultano trascorsi almeno ulteriori dieci giorni dalla data in cui è stata notificata o comunicata la richiesta di introdursi nell'altrui proprietà. L'autorizzazione indica i nomi delle persone che possono effettuare l'accesso ed è notificata o comunicata mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento almeno sette giorni prima dell'inizio delle operazioni. Il proprietario e il possessore del bene possono assistere alle operazioni, anche mediante persone di loro fiducia.

APPLICAZIONI - Nel caso vi siano più proprietari del fondo, si dovrebbe ritenere necessario che la notifica, ai fini del rilascio dell'autorizzazione, sia inoltrata a tutti. Tuttavia, parte della giurisprudenza ritiene sufficiente la notifica anche solo ad uno degli interessati.

ACCETTAZIONE INDENNITÀ

NOZIONE - Ricevuta la notifica dell'indennità provvisoria, il proprietario espropriando potrebbe decidere di accettarne l'importo, ed in tal caso l'indennità diventerebbe definitiva. Nelle procedure espropriative riveste notevole importanza l'istituto della cessione volontaria. L'atto con cui si concorda l'indennità è però cosa ben diversa dall'atto di cessione volontaria. Infatti la giurisprudenza e la dottrina sono concordi nel ritenere che l'accordo amichevole raggiunto dalle parti, sull'ammontare dell'indennità di esproprio o sul corrispettivo della cessione volontaria, non realizza il trasferimento della proprietà dell'immobile dal titolare del diritto dominicale all'ente pubblico, occorrendo, invece, necessariamente che il procedimento ablatorio si concluda o con il decreto di esproprio o con il contratto di cessione volontaria.

DIFFERENZE FRA CESSIONE VOLONTARIA E COMPRAVENDITA - Elementi costitutivi indispensabili per configurare la cessione volontaria (e che valgono a differenziarla dalla compravendita) sono secondo la giurisprudenza: a) l'inserimento del contratto nell'ambito di un procedimento espropriativo; b) la preesistenza nell'ambito del procedimento non solo della dichiarazione di pubblica utilità dell'opera da realizzare, ma anche del subprocedimento di determinazione dell'indennità da parte dell'espropriante, che deve essere formalmente offerta ed accettata; c) il prezzo di cessione deve essere obbligatoriamente correlato ai parametri stabiliti dalla legge per la determinazione dell'indennità spettante in caso di espropriazione, parametri dai quali non è possibile discostarsi (ex multis CDS 874/2007; Cassazione civile, sez. I, 11 marzo 2006, n. 5390).

FINALITÀ - La cessione volontaria di un immobile costituisce un contratto ad oggetto pubblico che, inserito nell'ambito di un procedimento espropriativo, lo conclude, eliminando la necessità di un provvedimento amministrativo di acquisizione coatta della proprietà privata.

ALTERNATIVE ALL'ESPROPRIO

GENERALITÀ - La perequazione nasce con l'ambizione di superare l'espropriazione: i due istituti sono, a tutti gli effetti, antitetici. La perequazione urbanistica può, ad esempio, costituire una soluzione urbanistica alla sequenza "vincolo - esproprio - opera pubblica", riconoscendo a tutti i terreni urbani un diritto edificatorio la cui misura sia indipendente dalla destinazione d'uso e distribuendo in maniera omogenea ed equilibrata tutti i vantaggi economici derivanti dall'edificabilità.

QUESTIONI E APPLICAZIONI - Al proprietario del fondo espropriando vengono attribuiti beni e diritti di pari valore economico, in modo che lo stesso non sia sottoposto ad un esproprio, ma decida di cedere volontariamente il fondo di interesse pubblico, realizzandosi così un vero e proprio negozio giuridico in alternativa al procedimento ablatorio. In concreto, il proprietario non subisce la perdita di valore del proprio bene quale conseguenza della realizzazione di opere pubbliche, bensì accetta il suo controvalore in termini di altri beni o diritti, partecipando attivamente all'operazione perequativa, a fronte della rinuncia alla proprietà del bene di interesse pubblico. La proprietà diviene così valore di scambio e prescinde dall'ubicazione e dalle scelte urbanistiche della pubblica amministrazione.

OBIETTIVI DI FONDO - Nuovi strumenti operativi sono emersi nel dibattito e nella letteratura urbanistica: la pianificazione strutturale ed operativa, la perequazione, la compensazione e i crediti edilizi: tutti meccanismi che hanno permesso alla P.A. un margine più ampio di contrattazione e di collaborazione con il privato. La riforma delle tecniche di attribuzione dei diritti edificatori e una sempre maggiore apertura nei confronti della realizzazione privata delle opere pubbliche ha portato ad una completa revisione delle pratiche negoziali.

AMICHEVOLE DETERMINAZIONE DELL'INDENNITÀ

DISCIPLINA - In tema di espropriazione per pubblico interesse, l'accordo, tra il privato proprietario del bene assoggettato ad espropriazione e la P.A. interessata, sull'ammontare dell'indennità ha natura pubblica e si inserisce nel procedimento amministrativo, restando condizionato alla conclusione della procedura espropriativa; pertanto, in mancanza dell'atto finale del procedimento espropriativo, o di un atto o contratto equivalente, manca la condizione a cui è sottoposta la convenzione riguardante l'entità dell'indennizzo ed il negozio resta caducato, nel senso che rimane privo di effetti giuridici.

DIFFERENZE - Secondo il Consiglio di Stato quando il "concordamento" dell'espropriazione contenga un "quid pluris", perché si accompagna al pagamento dell'indennità ed alla relativa quietanza e alla dichiarazione di non avere null'altro a pretendere per quel titolo, l'interprete si deve porre il problema dell'effettivo valore da attribuire a tale accordo e in che limiti si possa richiamare la giurisprudenza che riguarda i casi in cui si è realizzata una mera amichevole determinazione dell'indennità, che esplica i suoi effetti solo quando il procedimento espropriativo segue il suo corso, mentre non esplica alcun effetto quando il procedimento non venga concluso e la pretesa risarcitoria del privato tragga origine dalla vicenda ablativa dell'accessione invertita.

CASISTICA - In tema di espropriazione per pubblica utilità, riguardo alla cessione volontaria o all'accordo amichevole sull'indennità, la nullità del contratto ex art. 1418 c.c., per contrarietà a norme imperative o per illiceità della causa, dei motivi o dell'oggetto non è neppure ipotizzabile, trattandosi di accordi tipici previsti dall'ordinamento; né può ipotizzarsi l'illiceità, o contrarietà a norme imperative, dell'indennità determinata con accordo amichevole, giacché l'indennità, come qualsiasi prestazione pecuniaria, non è mai per sua natura illecita, o contraria a norme imperative, all'ordine pubblico o al buon costume, rilevandosi l'illiceità di essa dalla controprestazione che

assuma i connotati di una condotta "contra legem".

PROVAZIONE DEL PROGETTO

DISCIPLINA - L'approvazione di un progetto di opera pubblica equivale ex lege a dichiarazione di pubblica utilità. Qualora la realizzazione di un'opera pubblica comportante espropriazione di suoli privati avvenga mediante una prima fase preliminare cui faccia seguito un progetto definitivo, è soltanto quest'ultimo a comportare dichiarazioni di pubblica utilità e pertanto solo nella fase di approvazione di quest'ultimo dovranno essere rispettate le garanzie partecipative.

CASISTICA - Alla luce dei principi generali (ricavabili dalla giurisprudenza consolidata e dalla normazione dell'ultimo decennio) vigenti in materia espropriativa e di opere pubbliche, si può affermare che gli effetti della dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza (ai fini, questi ultimi due, della possibilità di occupazione delle aree necessarie), essendo riferiti ad un'opera pubblica specifica, presuppongono necessariamente l'avvenuta individuazione degli elementi essenziali dell'opera stessa; il che avviene solo con la definitiva approvazione del progetto definitivo da parte dell'autorità competente.

OBIETTIVI DI FONDO - Soltanto con la dichiarazione di pubblica utilità -implicita nell'approvazione del progetto definitivo/esecutivo dell'opera pubblica, che esplica effetti costitutivi, vincolando il bene scelto per la localizzazione dell'opera pubblica all'esecuzione dell'opera stessa e paralizzando l'attività edilizia privata- si determina l'affievolimento del diritto soggettivo del proprietario interessato ad interesse legittimo e sorge la possibilità e l'onere per lo stesso di adire il Giudice amministrativo.

ARBITRATO

GENERALITÀ - L'art. 21 testo unico espropri, rubricato "procedimento di determinazione definitiva dell'indennità di espropriazione", disciplina in particolare il procedimento di stima dell'indennità ad opera di una terna di periti, nell'ipotesi in cui l'indennità espropriativa determinata in via provvisoria dall'ente espropriante non sia stata accettata dal proprietario espropriato.

QUESTIONI E APPLICAZIONI - La costituzione di un collegio peritale, nel testo unico espropri, risulta essere un'ipotesi eventuale, in quanto rimessa esclusivamente alla scelta dell'espropriato, il quale può decidere se avvalersi della stima peritale ex art. 21 testo unico espropri o invece seguire l'iter ordinario, e quindi attendere la stima da parte della speciale commissione provinciale per le espropriazioni. È pacifico da quanto detto che non si potrà mai addivenire alla stima del collegio dei periti per scelta dell'autorità espropriante. Qualora il proprietario non abbia dato la tempestiva comunicazione di avvalersi del collegio peritale, l'autorità espropriante dovrà limitarsi a chiedere la determinazione dell'indennità alla commissione provinciale prevista dall'articolo 41 testo unico espropri. Ricordiamo che a questo punto la procedura espropriativa diventa bifasica. Infatti il processo di formazione dell'indennità definitiva è del tutto indipendente dal procedimento espropriativo vero e proprio, e potrebbe avere durata anche molto più lunga se si dovesse proseguire per ottenere la giusta indennità anche in sede giudiziale in caso di opposizione alla stima dinanzi alla Corte d'Appello.

OBIETTIVI DI FONDO - Il collegio peritale previsto dall'art. 21 testo unico è nato sicuramente per permettere in tempi brevi al privato di avere una seria determinazione dell'indennità di espropriazione, con un procedimento tra l'altro in contraddittorio fra le varie parti coinvolte nella procedura espropriativa.

AREE AGRICOLE INDENNITÀ

CRITERIO DI CALCOLO - Nel caso di esproprio di un'area non edificabile, l'indennità definitiva è determinata in base al criterio del valore agricolo, tenendo conto delle colture effettivamente praticate sul fondo e del valore dei manufatti edilizi legittimamente realizzati, anche in relazione all'esercizio dell'azienda agricola, senza valutare la possibile o l'effettiva utilizzazione diversa da quella agricola.

QUESTIONI E APPLICAZIONI - Secondo la giurisprudenza maggioritaria in ipotesi di procedura ablativa concernente terreni a vocazione non edificatoria, ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio deve farsi riferimento al sistema tabellare di cui alla l. 22 ottobre 1971 n. 865, art. 16 che - a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 5 del 1980 - è inapplicabile ai terreni edificabili, ma applicabile per la stima di quelli agricoli. In ipotesi di espropriazione di terreni agricoli, il giudice è tenuto a liquidare l'indennità di esproprio conformandosi ai valori agricoli medi determinati annualmente dalle commissioni provinciali, secondo i tipi di colture effettivamente praticati sul fondo interessato dall'esproprio, senza potersene discostare con l'assunto della loro mancata rispondenza ai valori di mercato.

CASISTICA PARTICOLARE - La quantificazione delle indennità di esproprio dei suoli destinati a piste sciabili deve essere eseguita disapplicando i valori tabellari poiché non contemplanti le possibilità effettive e legali di destinazione dei suoli ad usi diversi da quelli agricoli. Qualora la disciplina urbanistica preveda una, sia pur limitata, edificabilità delle aree destinate a piste sciabili, le stesse devono considerarsi più vicine alla condizione dei suoli edificabili che a quelle dei terreni agricoli ai fini della quantificazione dell'indennità di esproprio.