

ESPROPRI ILLEGITTIMI

GENERALITÀ - Le regole per procedere ad una espropriazione legittima sono attualmente inserite nel testo unico espropri (d.p.r. 327/2001-d.lgs. 2002 n. 302 e succ. modifiche ed integrazioni) e nella legislazione regionale. Quando, invece, le regole sopra menzionate non sono rispettate, si vengono a perpetrare espropriazioni illegittime.

DISCIPLINA - Il legislatore aveva introdotto, all'art. 43 testo unico espropri, una complessa normativa che, sostanzialmente, consentiva l'emanazione di un provvedimento amministrativo di acquisizione del bene per sanare la commessa illegittimità. Infatti, qualora l'opera fosse stata realizzata in assenza di un valido decreto di esproprio, l'amministrazione aveva il potere di acquisire l'area al proprio patrimonio indisponibile e l'espropriato il diritto al risarcimento del danno, salvo il sindacato in sede giurisdizionale del provvedimento di acquisizione ed, in casi eccezionali e residuali, la restituzione dei beni ai proprietari espropriati. La Corte Costituzionale, con la sentenza 8 ottobre 2010 n. 293, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'intero art. 43 testo unico espropri per eccesso di delega. Il legislatore ha dovuto inserire nel testo unico espropri l'art. 42 bis per disciplinare nuovamente l'utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico

IL NUOVO ARTICOLO 42 BIS - Valutati gli interessi in conflitto, 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, può disporre che esso sia acquisito, non retroattivamente, al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario sia corrisposto un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale, quest'ultimo forfettariamente liquidato.

ESPROPRIAZIONE BENI CULTURALI

GENERALITÀ - L'art. 52 testo unico espropri rinvia alla normativa speciale di settore in materia di beni culturali per la disciplina dell'espropriazione per fini strumentali e per interesse archeologico.

QUESTIONI E APPLICAZIONI - L'espropriazione di beni culturali ed archeologici è uno strumento al quale la P.A. può legittimamente ricorrere quando valuti che solo attraverso l'acquisizione al patrimonio pubblico possa essere assicurata l'idonea valorizzazione e la possibilità di pubblica fruizione che il bene merita. I beni culturali possono, dunque, essere espropriati per fini: a) *strumentali*, nel qual caso possono essere espropriati per causa di pubblica utilità edifici ed aree quando ciò sia necessario per isolare o restaurare monumenti, assicurarne la luce o la prospettiva, garantirne o accrescerne il decoro o il godimento da parte del pubblico, facilitarne l'accesso; b) di *interesse archeologico*, procedendo all'espropriazione di immobili al fine di eseguire interventi archeologici o per il ritrovamento di beni culturali.

OBIETTIVI DI FONDO - I beni culturali immobili e mobili possono essere espropriati dal Ministero per i beni e le Attività Culturali per causa di pubblica utilità, quando l'espropriazione risponda ad un importante interesse a migliorare le condizioni di tutela ai fini della fruizione pubblica dei beni medesimi.

ESPROPRIAZIONE DI AZIENDE

GENERALITÀ - Quando l'espropriazione per pubblica utilità riguarda aziende, per l'imprenditore risulta in concreto assai difficile ottenere un'indennità che tenga effettivamente conto di tutti i gravi danni che di regola subisce la sua attività.

DISCIPLINA NAZIONALE - La Cassazione, con orientamento consolidato, continua ad affermare che l'indennità di espropriazione non può superare in nessun caso il valore determinato in applicazione del criterio previsto dalla legge. Pertanto non può incidere il reale pregiudizio che il proprietario risente dal non potere ulteriormente svolgere nel suo immobile la precedente attività produttiva. Il solo caso in cui è riconosciuta autonoma rilevanza alla perdita aziendale è quello dell'azienda agricola, per la quale si fa riferimento ad un valore complementare, non strettamente coincidente con il valore agricolo medio determinabile attraverso le tabelle. Tuttavia, anche per l'azienda agricola, la Cassazione ha precisato che non deve valutarsi il complesso dei beni organizzati per l'esercizio di una specifica e ben individuata impresa agricola (da intendersi nel senso di cui all'art. 2555 c.c.) e quindi considerare tutte le conseguenze pregiudizievoli, ivi compreso il mancato guadagno dovuto al ridimensionamento e/o alla cessazione dell'attività imprenditoriale. L'indennizzo deve solo comprendere il ristoro del pregiudizio arrecato dall'espropriazione all'attività aziendale agricola su quel terreno esercitata, avente cioè una incidenza diretta sul fondo, e che si concretizza in un danneggiamento materiale dell'immobile o nella compromissione di una condizione di fatto essenziale per l'utilizzazione o il godimento dello stesso e, sul piano economico, in una effettiva diminuzione del valore venale del bene su cui era allocata l'azienda agricola.

TUTELA EUROPEA - A soccorrere le aziende espropriate è intervenuta però la Corte europea dei diritti dell'uomo che ha sancito: 1) l'indennità deve essere collegata al valore di mercato del bene anche quando la legge italiana dispone diversamente; 2) il danno illegittimo all'azienda (agricola, commerciale, industriale) deve essere risarcito anche se la legge italiana non lo prevede. L'imprenditore italiano ha dunque la possibilità di vedersi integralmente risarcito il danno subito rivolgendosi alla Corte di Strasburgo. Si precisa che le somme determinate dalla Corte europea sono aggiuntive e non sostitutive di quelle già liquidate in Italia e che gli importi precisati ai fini del risarcimento del danno, o come equa riparazione, dalla CEDU sono esenti da tasse e imposte.

ESPROPRIAZIONE OPERE MILITARI

DISCIPLINA - Le espropriazioni militari sono disciplinate all'art. 51 testo unico espropri. Il Ministero della Difesa dichiara la pubblica utilità delle opere destinate alla difesa militare ed individua i beni da espropriare. L'elenco dei proprietari dei beni da espropriare e delle indennità da corrispondere è trasmesso al Sindaco nel cui territorio essi si trovano. Alle espropriazioni per opere militari si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni previste del testo unico espropri.

QUESTIONI E APPLICAZIONI - Rilevanza ai fini della classificazione assume la destinazione in modo attuale ed esclusivo (o almeno prevalente) ad uso militare. È stata, a titolo esemplificativo, esclusa la natura di opera militare ai lavori di ampliamento di un poligono di tiro comprendenti tra l'altro la realizzazione di una palazzina con locale bar-ristoro, sala riunioni, ecc. ed ai rifugi alpini per difetto di destinazione all'uso generale che connota la demanialità. È stata, invece, riconosciuta natura di opere destinate alla difesa nazionale agli aeroporti militari concretamente destinati alla difesa nazionale, con riguardo sia ai manufatti che ai suoli sui quali insistono.

COMPETENZA - L'amministrazione militare è l'autorità deputata in via esclusiva alla ponderazione degli interessi afferenti alla realizzazione delle opere militari. Le determinazioni in ordine alla sussistenza di esigenze di difesa e di sicurezza costituiscono manifestazione di una valutazione ampiamente discrezionale di esclusiva competenza dell'autorità statale interessata.

ESPROPRIAZIONE PARZIALE

GENERALITÀ - La configurabilità di un'espropriazione parziale postula che la parte espropriata e quella non espropriata dell'immobile costituiscano un'unica entità funzionale ed economica, con l'effetto che il distacco della prima influisca (negativamente o positivamente) sul valore della seconda; la sussistenza di tale unitarietà economica e funzionale deve essere oggetto di specifica valutazione ad opera del giudice.

STIMA DIFFERENZIALE - L'espropriazione parziale, per la quale l'indennità va determinata sulla base della differenza fra il valore dell'unico bene prima dell'espropriazione ed il valore della porzione residua, si verifica quando la vicenda ablativa investa parte di un complesso immobiliare appartenente allo stesso soggetto e caratterizzato da un'unitaria destinazione economica, ed inoltre implichi per il proprietario un pregiudizio diverso da quello ristorabile mediante l'indennizzo calcolato con riferimento soltanto alla porzione espropriata, per effetto della compromissione o comunque dell'alterazione delle possibilità di utilizzazione della restante porzione e del connesso deprezzamento di essa.

QUESTIONI E APPLICAZIONI - Secondo la giurisprudenza l'espropriazione di un terreno adiacente a un fabbricato, che abbia o meno i connotati della pertinenza di cui all'art. 817 c.c., non è riconducibile all'espropriazione parziale ed alle regole ad essa attinenti, se l'unico proprietario dell'insieme non riceva un impoverimento maggiore rispetto a quello correlato al valore del terreno medesimo in sé considerato.

ESPROPRIAZIONE PER INFRASTRUTTURE LINEARI ENERGETICHE

GENERALITÀ - Il testo unico espropri detta le disposizioni in materia di infrastrutture lineari energetiche con gli articoli da 52 bis a 52 nonies. Si intendono per infrastrutture lineari energetiche i gasdotti, gli elettrodotti, gli oleodotti e le reti di trasporto di fluidi termici, ivi incluse le opere, gli impianti e i servizi accessori connessi o funzionali all'esercizio degli stessi, nonché i gasdotti e gli oleodotti necessari per la coltivazione e lo stoccaggio degli idrocarburi.

DISCIPLINA - Ai procedimenti di espropriazione finalizzati alla realizzazione di infrastrutture lineari energetiche si applicano le disposizioni del testo unico espropri in quanto compatibili. La disciplina per le infrastrutture lineari energetiche strategiche di preminente interesse nazionale è anche dettata dalla legge 21 dicembre 2001 n. 443 c.d. legge obiettivo. L'art. 52 octies testo unico espropri introduce nei procedimenti per la realizzazione delle infrastrutture lineari energetiche, la possibilità di imporre una specifica servitù sulle aree occorrenti. In particolare il decreto di imposizione di servitù dispone l'occupazione temporanea delle aree necessarie alla realizzazione delle opere e la costituzione del diritto di servitù, indicando l'ammontare delle relative indennità.

PRINCIPI INFORMATIVI - Il comma 2 dell'art. 52 bis testo unico espropri individua i principi informativi cui devono ispirarsi i procedimenti espropriativi finalizzati alla realizzazione delle infrastrutture lineari energetiche nei criteri di economicità, efficacia, efficienza, pubblicità e semplificazione dell'azione amministrativa.

ESPROPRIAZIONE PUBBLICA UTILITÀ

GENERALITÀ - L'espropriazione consiste nel trasferimento coattivo, per ragioni di pubblico interesse, della proprietà o di altro diritto reale su un bene privato a favore della pubblica amministrazione, con la conseguente conversione del diritto reale dell'espropriato in un diritto di credito ad una somma di denaro a titolo d'indennità. L'istituto in parola può essere utilizzato in

realtà anche per interventi diversi dalle opere pubbliche, come nel caso di acquisizione, a beneficio della collettività, di immobili per i quali non è prevista una concreta trasformazione o alterazione, oppure nel caso di esproprio di aree a favore dei privati per interventi produttivi. La posizione dell'espropriante è assimilabile a quella di un acquirente a titolo originario. Ciò comporta che l'espropriante acquista il bene libero da ogni peso (servitù, ipoteca, enfiteusi, onere reale) gravante sul bene e che gli eventuali diritti di terzi sul bene si risolvono nell'indennità. In sostanza il diritto alla proprietà privata, che è originariamente perfetto, viene a tramutarsi -in virtù di un pubblico interesse- in un diritto affievolito. È pacifico che, trattandosi di limitazioni di diritti individuali, in conformità dei principi vigenti nel nostro ordinamento costituzionale, sia richiesta una legge, in quanto l'autorità pubblica non potrebbe procedere all'espropriazione se a ciò non fosse autorizzata dal legislatore.

QUESTIONI E APPLICAZIONI - Il diritto di proprietà è il diritto del singolo individuo di disporre e godere delle cose che ne sono oggetto sino a che non si verifichi contrasto con un interesse pubblico. In questo caso la proprietà degrada ad interesse legittimo, essendo riconosciuta dall'ordinamento giuridico non tanto e non solo per lo sviluppo e il benessere del singolo, ma essenzialmente per lo sviluppo e il benessere della collettività. Le regole per procedere ad una espropriazione legittima sono attualmente inserite nel testo unico espropri (d.p.r. 327/2001-dlgs 2002 n. 302 e succ. modifiche ed integrazioni) e nella legislazione regionale.

OBIETTIVI DI FONDO - La materia delle espropriazioni per pubblica utilità è una delle più delicate e complesse del diritto amministrativo, con risvolti significativi di diritto civile ed interferenze da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo. Vi è il coinvolgimento di numerosi principi ed interessi costituzionalmente rilevanti. Vengono in considerazione aspetti di notevole rilievo sociale e di finanza pubblica. Il provvedimento espropriativo costituisce la forma più incisiva di esplicazione del potere ablatorio, divenuto strumento insostituibile per realizzare opere pubbliche e attuare una equilibrata e corretta pianificazione urbanistica e industriale.

ESPROPRIAZIONE PUBBLICA UTILITÀ SCOPO

GENERALITÀ - Scopo dell'espropriazione è quello di trasferire coattivamente la proprietà di un bene da un privato all'ente espropriante (o al beneficiario dell'espropriazione), il quale è tenuto ad erogare all'interessato una indennità.

QUESTIONI E APPLICAZIONI - L'istituto dell'espropriazione è regolato in via generale dall'articolo 42 della Costituzione, che riconosce sì il diritto di proprietà, ma anche la sua limitazione per effetto dell'espropriabilità per motivi di interesse generale e previo indennizzo. Così, il terzo comma del citato articolo 42 si applica non solo alle espropriazioni immediatamente traslative, ma anche quando "singoli diritti, che all'istituto si ricollegano (naturalmente secondo il regime di appartenenza dei beni configurato dalle norme in vigore), vengano compressi o soppressi senza indennizzo, mediante atti di imposizione che, indipendentemente dalla loro forma, conducano tanto ad una traslazione totale o parziale del diritto, quanto ad uno svuotamento di rilevante entità ed incisività del suo contenuto, pur rimanendo intatta l'appartenenza del diritto e la sottoposizione a tutti gli oneri, anche fiscali, riguardanti la proprietà fondiaria", in quanto "anche tali atti vanno considerati di natura espropriativa".

OBIETTIVI DI FONDO - Il sacrificio imposto al privato discende dall'interesse dell'Ente alla realizzazione di determinate opere o interventi pubblici; tali opere o interventi pubblici sono condizionati dall'espropriazione; ne discende, quindi, che la legittimità degli interventi di pubblica utilità costituisce anche il presupposto della legittimità dell'espropriazione.

