

VALUTAZIONE DEL BENE DA ESPROPRIARE

DISCIPLINA - L'art. 32 testo unico espropri testualmente recita: “Salvi gli specifici criteri previsti dalla legge, l'indennità di espropriazione è determinata sulla base delle caratteristiche del bene al momento dell'accordo di cessione o alla data dell'emanazione del decreto di esproprio, valutando l'incidenza dei vincoli di qualsiasi natura non aventi natura espropriativa e senza considerare gli effetti del vincolo preordinato all'esproprio e quelli connessi alla realizzazione dell'eventuale opera prevista, anche nel caso di espropriazione di un diritto diverso da quello di proprietà o di imposizione di una servitù. Il valore del bene è determinato senza tenere conto delle costruzioni, delle piantagioni e delle migliorie, qualora risulti, avuto riguardo al tempo in cui furono fatte e ad altre circostanze, che esse siano state realizzate allo scopo di conseguire una maggiore indennità. Si considerano realizzate allo scopo di conseguire una maggiore indennità, le costruzioni, le piantagioni e le migliorie che siano state intraprese sui fondi soggetti ad esproprio dopo la comunicazione dell'avvio del procedimento. Il proprietario, a sue spese, può asportare dal bene i materiali e tutto ciò che può essere tolto senza pregiudizio dell'opera da realizzare”.

QUESTIONI E APPLICAZIONI - Per determinare il valore del bene, e quindi una corretta indennità di espropriazione, bisogna necessariamente osservare i seguenti principi: 1) il momento della valutazione coincide con l'emissione del decreto di esproprio o con l'atto di cessione; 2) il bene deve essere apprezzato per le sue caratteristiche giuridiche e fattuali essenziali, ovvero per le caratteristiche intrinseche e materiali; 3) non incidono sulla valutazione il vincolo espropriativo e gli ulteriori effetti connessi alla realizzazione dell'opera pubblica; sono invece considerati, ed incidono in maniera essenziale sulla determinazione, tutti gli altri vincoli legali, urbanistici e/o a carattere conformativo; 4) non può tenersi conto di opere e/o migliorie successive alla comunicazione dell'avvio del procedimento; 5) il proprietario può asportare dall'immobile quanto non necessario all'espropriazione.

CASISTICA - La giurisprudenza più recente è concorde nel ritenere che, salvo rare eccezioni, l'indennità di espropriazione deve garantire all'espropriato il diritto ad una indennità esattamente commisurata al valore venale del bene.

VINCOLI AERONAUTICI

GENERALITÀ - Per garantire la sicurezza di tutte le operazioni in volo (avvicinamento, decollo, ecc..) il decreto legge del 15 marzo del 2006 n. 151 ha imposto la redazione di opportune cartografie basate sul Regolamento ENAC per la Costruzione e l'Esercizio degli Aeroporti e sulla normativa internazionale ICAO, così da poterle anettere agli Strumenti Urbanistici del territorio e governare lo sviluppo delle costruzioni. La sicurezza delle operazioni in volo è garantita attraverso le superfici di delimitazione ostacoli, che impongono vincoli plano-altimetrici nelle aree limitrofe agli aeroporti, e quindi le costruzioni, gli alberi e lo stesso terreno non devono sfiorare queste superfici altrimenti diventerebbero “ostacoli” alla navigazione aerea. L'art. 715 del Codice della navigazione statuisce che, al fine di ridurre il rischio derivante dalle attività aeronautiche alle comunità presenti sul territorio limitrofo agli aeroporti, l'ENAC individua gli aeroporti per i quali effettuare la valutazione dell'impatto di rischio. Nell'esercizio delle proprie funzioni di pianificazione e gestione del territorio, i comuni interessati tengono conto della valutazione di rischio ENAC.

PRINCIPI - I limiti all'edificabilità dei suoli limitrofi agli aeroporti, che vengono fissati senza previsione di indennizzo, non hanno carattere espropriativo, in quanto non incidono a titolo individuale su posizioni dominicali, implicando sacrifici economici per singoli soggetti o gruppi di soggetti, ma riguardano categorie di beni individuate in modo generale, per la loro posizione

relativa ad altri beni destinati ad uso pubblico e, quindi, integrano un'ipotesi di disciplina legislativa del godimento della proprietà privata, in considerazione di interessi di ordine sociale. Ne consegue che la non indennizzabilità di dette limitazioni aeroportuali è riconducibile alla previsione dell'art. 42 comma 2 cost.

CASISTICA - Secondo la giurisprudenza consolidata l'obbligo della pubblica amministrazione di provvedere al pagamento di un indennizzo sussiste solo nelle ipotesi di adozione di provvedimento avente natura sostanziale di espropriazione, con svuotamento di rilevante entità ed incisività del contenuto del diritto di proprietà. Nessun indennizzo, pertanto, deve essere corrisposto ai proprietari di terreni limitrofi ad aeroporto ai quali venga imposto il divieto di costituire ostacoli nelle aree comprese nelle direzioni di atterraggio, dal perimetro esterno dell'aeroporto, non prefigurandosi nella specie vincoli espropriativi, ma soltanto limiti all'utilizzazione della proprietà privata.

VINCOLI CIMITERIALI

DISCIPLINA - L'art. 338 del testo unico delle leggi sanitarie (regio decreto 24 luglio 1934, n. 1265 così come modificato dalla legge 1 agosto 2002 n. 166) sancisce che i cimiteri devono essere collocati alla distanza almeno di 200 metri dal centro abitato. Il consiglio comunale può approvare, previo parere favorevole della competente azienda sanitaria locale, la costruzione di nuovi cimiteri o l'ampliamento di quelli già esistenti ad una distanza inferiore a 200 metri dal centro abitato, purché non oltre il limite di 50 metri, quando ricorrano, anche alternativamente, le seguenti condizioni: a) risulti accertato dal medesimo consiglio comunale che, per particolari condizioni locali, non sia possibile provvedere altrimenti; b) l'impianto cimiteriale sia separato dal centro urbano da strade pubbliche almeno di livello comunale, sulla base della classificazione prevista ai sensi della legislazione vigente, o da fiumi, laghi o dislivelli naturali rilevanti, ovvero da ponti o da impianti ferroviari.

QUESTIONI E APPLICAZIONI - Il vincolo di rispetto cimiteriale previsto dall'art. 338 del T.U.LL.SS. comporta (v., per tutte, recentemente, Cons. Stato, IV, 27.10.2009, n. 6547) l'inedificabilità assoluta dell'area indipendentemente dal tipo di fabbricato, anche non finalizzato all'abitazione e di carattere pertinenziale. Il vincolo, infatti, risponde alla triplice funzione di assicurare condizioni di igiene e di salubrità, di garantire tranquillità e decoro ai luoghi di sepoltura, di consentire futuri ampliamenti dell'impianto funerario.

NATURA - Si tratta di vincoli ai quali è riconosciuta natura conformativa, per essere configurati in maniera obbiettiva e rispetto alla totalità dei soggetti e dei beni che si trovano nelle suddette condizioni, nonché in considerazione del fatto che il vincolo così imposto non è funzionale alla vicenda ablatoria. Ne consegue che tali vincoli non sono indennizzabili.

VINCOLI CONFORMATIVI

GENERALITÀ - Sono vincoli conformativi le limitazioni legali della proprietà volte a soddisfare un determinato interesse pubblico. Essi possono derivare direttamente dalla legge con una previsione generale ed astratta che incide per intero su di una categoria di beni (es. leggi che prevedono fasce di rispetto stradali, cimiteriali, ferroviarie).

QUESTIONI E APPLICAZIONI - Sono espressioni del potere conformativo le prescrizioni o vincoli che conformano il diritto di proprietà (cd. configurazione giuridica della proprietà) iscrivendolo in uno statuto proprietario speciale e circoscrivendone le facoltà in conformità alla naturale struttura del bene e, pertanto, non abbisognano di indennizzo (come, ad es. i vincoli paesistici o storico-artistici).

Non hanno natura espropriativa, ma conformativa del diritto di proprietà esistente sui suoli, i vincoli che non solo non sono esplicitamente preordinati all'esproprio in vista della realizzazione di un'opera pubblica, ma nemmeno si risolvono in una sostanziale ablazione dei suoli medesimi, consentendo al contrario la realizzazione degli interventi su di essi previsti anche da parte di privati ed in regime di economia di mercato; in questi casi, la zonizzazione dei suoli non è espressione di potere espropriativo, neanche in senso lato, ma della più generale potestà di pianificazione del territorio spettante all'Amministrazione comunale, alla quale è connaturata la facoltà di limitare l'edificabilità su determinate aree a specifiche categorie e tipologie di opere.

NATURA - Il vincolo scaturisce direttamente dalla legge e riguarda tutti i beni appartenenti ad una determinata tipologia in ragione delle loro qualità intrinseche. La natura conformativa, infatti, comporta solo una limitazione conforme ai principi che presiedono al corretto ed ordinario esercizio del potere pianificatorio dell'attività edilizia realizzabile sul terreno.

VINCOLI DI RISPETTO DEL DEMANIO MARITTIMO

GENERALITÀ - Il Codice della navigazione contiene disposizioni per il rispetto del demanio marittimo. L'art. 28 sancisce che fanno parte del demanio marittimo: a) il lido, la spiaggia, i porti, le rade; b) le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i bacini di acqua salza o salmastra che almeno durante una parte dell'anno comunicano liberamente col mare; c) i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo. L'art. 822 comma 1 codice civile dispone che appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti; i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia (Cod. Nav. 28); le opere destinate alla difesa nazionale.

DISCIPLINA - È vietata, senza autorizzazione dell'autorità competente, l'esecuzione di nuove opere di qualsiasi genere entro una zona di trenta metri dal demanio marittimo o dal ciglio dei terreni elevati dal mare. Per speciali ragioni, in determinate località, la distanza di trenta metri può essere aumentata con decreto del Capo dello Stato previo parere del Consiglio di Stato, senza che la legge prefigga alcun limite massimo. In ogni caso non sussiste divieto se le costruzioni sui terreni prossimi al mare sono previste in piani regolatori di ampliamento già approvati dalle autorità marittime. È vietata altresì, senza autorizzazione del Capo compartimento, l'esecuzione di qualsiasi lavoro di escavazione. Il Codice della navigazione prevede sanzioni amministrative e penali nel caso di mancato rispetto del vincolo.

NATURA - Si tratta di vincoli ai quali è riconosciuta natura conformativa, per essere configurati in maniera obbiettiva e rispetto alla totalità dei soggetti e dei beni che si trovano nelle suddette condizioni, nonché in considerazione del fatto che il vincolo così imposto non è funzionale alla vicenda ablatoria. Ne consegue che tali vincoli non sono indennizzabili.

VINCOLI ESPROPRIATIVI

GENERALITÀ - La distinzione tra vincoli conformativi ed espropriativi si fonda sul carattere generale o particolare della previsione urbanistica: se questa detta la disciplina di uso di un'intera porzione del territorio urbano, senza individuare le aree che dovranno essere espropriate per realizzare singole opere pubbliche, allora si tratta di un vincolo conformativo; se invece il vincolo ha carattere puntuale, individuando in modo specifico una o più opere pubbliche, si tratta di una previsione che impone un sacrificio particolare e differenziato rispetto al regime di zona che non può incidere in senso negativo sulla proprietà privata. La previsione dell'indennizzo nel caso di reitera di vincoli è doverosa solo per i vincoli preordinati all'ablazione del suolo (c.d. espropriativi) e per quelli

"sostanzialmente espropriativi" ai sensi dell'art. 39, comma 1 testo unico espropri, i quali comportano l'azzeramento del contenuto economico del diritto di proprietà.

QUESTIONI E APPLICAZIONI - In materia urbanistica, la decadenza dei vincoli espropriativi o che, comunque, privano la proprietà del suo valore economico, comporta l'obbligo per il Comune di "reintegrare" la disciplina urbanistica dell'area interessata dal vincolo decaduto con una nuova pianificazione; pertanto, il proprietario dell'area interessata può presentare un'istanza volta a ottenere l'attribuzione di una nuova destinazione urbanistica e la P.A. è tenuta a esaminarla, anche nel caso in cui la richiesta medesima non sia suscettibile di accoglimento, con l'obbligo di motivare congruamente tale decisione. Rimane fermo, naturalmente, il potere discrezionale della P.A. in ordine alla verifica e alla scelta della destinazione, in coerenza con la più generale disciplina del territorio e con l'interesse pubblico ad un suo corretto ed armonico utilizzo.

NATURA - Le previsioni riconducibili al potere ablatorio non incidono sulla configurazione del diritto di proprietà, non riguardano un modo di essere della stessa, ma svuotano il diritto dominicale delle sue facoltà essenziali, con la conseguenza che questa compressione deve essere indennizzata.

VINCOLI FERROVIARI

GENERALITÀ - L'art. 49 d.p.r. 11.7.1980 n. 753 sancisce che lungo i tracciati delle linee ferroviarie è vietato costruire, ricostruire o ampliare edifici o manufatti di qualsiasi specie ad una distanza, da misurarsi in proiezione orizzontale, minore di metri trenta dal limite della zona di occupazione della più vicina rotaia.

QUESTIONI E APPLICAZIONI - Secondo la Corte Costituzionale, la determinazione delle distanze minime che devono intercorrere fra gli impianti ferroviari e le costruzioni, civili o pubbliche, laterali alla sede ferroviaria non può rientrare nella materia urbanistica e dei piani regolatori, attribuiti dagli artt. 8 n. 5 e 16 statuto Trentino Alto Adige alla competenza legislativa esclusiva e alla funzione amministrativa della provincia di Bolzano. I vincoli in parola rientrano infatti nella materia della polizia amministrativa relativa alla sicurezza ed alla regolarità dell'esercizio ferroviario e non all'urbanistica.

NATURA - Le zone di rispetto delle ferrovie rientrano fra le attribuzioni statali, trattandosi di materia relativa alla polizia amministrativa e alla sicurezza ferroviaria. Ne consegue che i Comuni non possono rilasciare concessioni di costruzione entro la fascia di rispetto ferroviario dal momento in cui ricevono comunicazione dei progetti di massima relativi alla costruzione di nuove linee ferroviarie, quando detti progetti non siano difformi dalle prescrizioni e dai vincoli delle norme o dei piani urbanistici ed edilizi.

VINCOLI IDROGEOLOGICI E FORESTALI

GENERALITÀ - In base all'art. 1 del Regio decreto legislativo 30.12.1923 n. 3267, il vincolo idrogeologico ha lo scopo di assoggettare determinati terreni all'obbligo della coltura boschiva, limitandone l'utilizzazione, onde evitare il denudamento che può cagionare la perdita di stabilità o il turbamento del regime delle acque.

NATURA - Il vincolo idrogeologico e forestale non comporta inedificabilità assoluta, per cui non ogni opera edilizia in zona vincolata può ritenersi pregiudizievole all'interesse pubblico, ma soltanto quelle che, in seguito a puntuale accertamento, risultino in contrasto con lo stesso.

QUESTIONI E APPLICAZIONI - Si tratta di vincoli ai quali è riconosciuta natura conformativa, per essere configurati in maniera obbiettiva e rispetto alla totalità dei soggetti e dei beni che si trovano nelle suddette condizioni, nonché in considerazione del fatto che il vincolo così imposto non è funzionale alla vicenda ablatoria. Ne consegue che tali vincoli non sono di regola indennizzabili, anche perché si ritiene siano posti a protezione dello stesso proprietario del terreno vincolato.

VINCOLI PAESAGGISTICI

GENERALITÀ - I beni costituenti bellezze naturali possono formare oggetto di distinte forme di tutela ambientale, anche in via cumulativa, a seconda del profilo considerato, con la conseguenza che la tutela paesaggistica è perfettamente compatibile con quella urbanistica o ecologica. Tali complementari forme di protezione sono preordinate a curare, con diversi strumenti, distinti interessi pubblici, ed il Comune conserva la competenza, nella sua attività pianificatoria generale, ad introdurre vincoli o prescrizioni preordinati al soddisfacimento di interessi paesaggistici. La legge attribuisce invece direttamente alle Regioni le funzioni -prima di competenza dello Stato- inerenti alla protezione delle bellezze naturali per quanto attiene alla loro individuazione, alla loro tutela e alle relative sanzioni.

QUESTIONI E APPLICAZIONI - Il sistema italiano di protezione dei beni paesaggistici e ambientali, che legittima la compressione dello "ius aedificandi" ma non elimina una redditività diversa dal loro sfruttamento edilizio ed incide comunque nella valutazione ai fini della determinazione dell'indennizzo espropriativo, non contrasta con l'art. 1 del protocollo n. 1 della convenzione europea dei diritti dell'uomo che, pur ispirato alla necessaria proporzionalità tra interesse pubblico perseguito e tutela della proprietà privata, non esclude un sacrificio alla proprietà imposto per la salvaguardia di interessi paesaggistici.

FINALITÀ - L'imposizione di vincoli paesaggistici o ambientali, finalizzati alla conservazione di quelle che appaiono le caratteristiche ontologiche del bene tutelato, non ha valore espropriativo e non determina diritto ad indennizzo.

VINCOLI PREORDINATI ALL'ESPROPRIO

GENERALITÀ - La disciplina dei vincoli è contenuta nella legge urbanistica (legge n. 1150 del 1942) e nel testo unico espropri (D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327). L'art. 8 testo unico espropri sancisce che “ Il decreto di esproprio può essere emanato qualora ... l'opera da realizzare sia prevista nello strumento urbanistico generale, o in un atto di natura ed efficacia equivalente, e sul bene da espropriare sia stato apposto il vincolo preordinato all'esproprio”.

QUESTIONI E APPLICAZIONI - Il vincolo preordinato all'esproprio ha la durata di cinque anni. Entro tale termine può essere emanato il provvedimento che comporta la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera. Se non è tempestivamente dichiarata la pubblica utilità dell'opera, il vincolo preordinato all'esproprio decade e trova applicazione la disciplina dettata dall'articolo 9 del testo unico in materia edilizia. Il vincolo preordinato all'esproprio, dopo la sua decadenza, può essere motivatamente reiterato, con la rinnovazione dei procedimenti previsti.

OBIETTIVI DI FONDO - Il legislatore ha voluto inserire il momento della pianificazione urbanistica con riguardo all'imposizione del vincolo preordinato all'espropriazione per pubblica utilità dell'area nell'ambito del procedimento espropriativo.

VINCOLI STRADALI

DISCIPLINA - Il vincolo derivante dalle zone di rispetto ha l'effetto urbanistico di prescrivere un semplice obbligo di distanza e non l'inedificabilità dell'area in sé, potendo l'area compresa nella zona di rispetto essere computata ai fini della volumetria edificabile nello stesso modo cui vengono computate le parti delle aree soggette alla distanza dai confini e tra fabbricati. Per tale motivo il vincolo non comporta indennizzo, pur essendo di natura permanente.

QUESTIONI E APPLICAZIONI - Il vincolo di rispetto stradale prescinde dalle caratteristiche dell'opera abusivamente realizzata in quanto il divieto di costruzione non può essere inteso restrittivamente, cioè al solo scopo di prevenire l'esistenza di ostacoli materiali suscettibili di costituire, per la loro prossimità alla sede stradale, pregiudizio alla sicurezza del traffico e alla incolumità delle persone, ma è correlato alla più ampia esigenza di assicurare una fascia di rispetto utilizzabile per finalità di interesse generale (ad esempio per l'esecuzione dei lavori, per l'impianto dei cantieri, per il deposito di materiali, per la realizzazione di opere accessorie), senza vincoli limitativi connessi alla presenza di costruzioni. D'altra parte, la correlazione del vincolo di rispetto stradale con la tutela di interessi fondamentali della collettività traspare dalla semplice osservazione dell'entità e quantità delle opere accessorie necessarie per tutelare i diritti fondamentali delle persone che abitano in insediamenti sorti incontrollatamente a ridosso delle sedi stradali (barriere antiacustiche, barriere antisfondamento, strumenti di protezione e mitigazione visiva ed ambientale, ecc.), opere poste a carico delle finanze pubbliche e, quindi, dell'intera collettività.

NATURA - Il divieto di edificare nella fascia di rispetto autostradale ha carattere assoluto e prescinde dalle caratteristiche dell'opera realizzanda, in quanto è finalizzato a mantenere una fascia di rispetto utilizzabile per l'esecuzione di lavori, l'impianto di cantieri, l'eventuale allargamento della sede stradale, nonché per evitare possibili pregiudizi alla percorribilità della via di comunicazione. Ne consegue che le relative distanze vanno rispettate anche con riferimento ad opere che non superino il livello della sede stradale.