

L'art. 3 individua i soggetti coinvolti nel procedimento di esproprio nelle seguenti figure:

- l'**espropriato** che è il soggetto, pubblico o privato, titolare del diritto espropriato;
- l'**autorità espropriante** che è l'autorità amministrativa titolare del potere di espropriare e che cura il relativo procedimento, ovvero il soggetto privato al quale sia stato attribuito tale potere, in base ad una norma;
- il **beneficiario dell'espropriazione** che è il soggetto, pubblico o privato, a vantaggio del quale viene emesso il decreto di esproprio;
- il **promotore dell'espropriazione** che è il soggetto, pubblico o privato, che chiede l'espropriazione.

L'art. 6 individua, in capo all'autorità competente alla realizzazione dell'opera pubblica o di pubblica utilità (Stato, Regioni, Province, Comuni, e altri enti pubblici individuati), l'onere di emettere ogni atto necessario nel procedimento espropriativo e impone alla stessa l'obbligo di istituire un Ufficio per le espropriazioni con a capo un dirigente, responsabile ad emanare il provvedimento.

Nei paragrafi seguenti si riassume il contenuto degli articoli più significativi per quanto concerne il procedimento amministrativo dell'esproprio e gli aspetti tecnici, che più interessano ai fini della presente trattazione, concernenti i criteri di determinazione dell'indennità di esproprio.

7.4.2 La procedura per l'espropriazione

Affinché possa essere emesso il decreto di esproprio necessita (art. 8) che:

- a) l'opera da realizzare sia prevista nello strumento urbanistico generale o in un atto di natura ed efficacia equivalente e che sul bene sia stato apposto il vincolo preordinato all'esproprio;
- b) sia stata dichiarata la pubblica utilità dell'opera;
- c) sia stata determinata, anche in via provvisoria, l'indennità di esproprio.

Circa il vincolo preordinato all'esproprio (art. 9), è da evidenziare che esso ha durata di cinque anni a partire dalla data di efficacia dello strumento dal quale trae origine, durante il quale può essere emanata la dichiarazione di pubblica utilità, pena la decadenza del vincolo (salvo reiterazione come previsto dal 4° comma dell'art. 9).

Nello stesso periodo, è prevista, salvo l'adozione di una specifica procedura, la possibilità, da parte del Comune, di realizzare opere diverse da quelle individuate per il bene oggetto di esproprio dallo strumento urbanistico.

Al proprietario del bene al quale si intende apporre il vincolo preordinato all'esproprio, va comunicato l'avviso dell'avvio del procedimento (art. 11).

Per quanto riguarda il secondo punto, si rileva che la **dichiarazione della pubblica utilità** dell'opera si intende disposta con l'approvazione del relativo progetto definitivo (art. 12).

Il provvedimento può prevedere la data entro la quale deve essere effettuato l'esproprio, in caso di non precisazione il termine è di cinque anni.

Solo per cause eccezionali (di forza maggiore o per altre giustificate ragioni) il termine può essere prorogato di due anni (art. 13).

La scadenza del termine comporta l'inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità. Se il vincolo per il quale è preordinato l'esproprio non prevede la trasformazione fisica del bene, la dichiarazione di pubblica utilità è effettuata mediante l'adozione di un provvedimento di destinazione ad uso pubblico del bene.

Per il monitoraggio dell'attività espropriativa deve essere istituito (art. 14) l'elenco degli atti che dichiarano la pubblica utilità, da custodire presso un apposito ufficio del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e della Regione, ciascuno per le opere di propria competenza.

Ciascuna autorità espropriante comunica a detto Ufficio (art. 14, comma 3):

- lo stato del procedimento di esproprio almeno sei mesi e non oltre tre mesi prima della data di scadenza degli effetti della dichiarazione di pubblica utilità;
- se sia stato eseguito entro il prescritto termine l'esproprio ovvero se il medesimo termine sia inutilmente scaduto;
- se siano stati o meno impugnati gli atti di adozione e di approvazione del piano urbanistico generale, il programma dei lavori, l'atto che dichiara la pubblica utilità dell'opera o il decreto di esproprio.

Ai fini della predisposizione del progetto definitivo dell'opera, i tecnici che debbono eseguire rilievi in loco possono essere autorizzati ad accedere sui luoghi interessati; la richiesta di autorizzazione deve essere notificata ai proprietari, contro di essa possono essere effettuate osservazioni entro sette giorni; l'autorità espropriante può tenere conto delle osservazioni e autorizza l'accesso, trascorsi almeno ulteriori dieci giorni dopo i sette suddetti, a partire dalla data di notifica della richiesta. L'autorizzazione deve essere notificata o comunicata almeno sette giorni prima dell'inizio delle operazioni (art. 15).

Il soggetto promotore dell'espropriazione, anche privato, diverso dall'autorità cui compete l'approvazione del progetto può chiedere la dichiarazione di pubblica utilità (art. 16).

A tale fine deposita presso l'Ufficio per le espropriazioni il progetto dell'opera da eseguirsi, una relazione contenente la natura e lo scopo delle opere, nonché gli eventuali nulla osta, le autorizzazioni e gli altri atti di assenso previsti dalla normativa vigente (art. 16, comma 1).

Al proprietario dell'area è comunicato l'avviso dell'avvio del procedimento e del deposito degli atti di cui al comma 1, con l'indicazione del nominativo del responsabile del procedimento (art. 16, comma 4).

Il proprietario e ogni altro interessato possono formulare osservazioni al responsabile del procedimento nel termine perentorio di trenta giorni dalla comunicazione o dalla pubblicazione dell'avviso.

Una particolare osservazione può essere costituita dalla richiesta di esproprio per porzioni residuali dell'area espropriata che non risultino più proficuamente utilizzabili.

Mediante raccomandata con avviso di ricevimento o altra forma equipollente di comunicazione, al proprietario è data notizia della data in cui è diventato efficace l'atto che ha approvato il progetto definitivo e della facoltà di prendere visione della relativa documentazione. Allo stesso tempo, al proprietario è comunicato che può fornire ogni utile elemento per determinare il valore da attribuire all'area per la liquidazione della indennità di esproprio (art. 17).

Divenuto efficace l'atto che dichiara la pubblica utilità, il promotore dell'espropriazione, entro i successivi trenta giorni, compila l'elenco dei beni da espropriare, con una descrizione sommaria, e dei relativi proprietari, e indica le somme che offre per le espropriazioni. Tale elenco deve essere notificato a ciascun proprietario, nella parte che lo riguarda. Gli interessati, nei successivi trenta giorni, possono presentare osservazioni scritte e depositare documenti (art. 20).

È facoltà dell'autorità espropriante di chiedere agli espropriati, e se del caso, al beneficiario dell'espropriazione, una relazione esplicativa nella quale sia indicato il valore delle aree da espropriare.

Esaminate le osservazioni, l'autorità espropriante determina in via provvisoria la misura dell'indennità di espropriazione.

Questo atto è notificato al proprietario e al beneficiario dell'esproprio, se diverso dall'autorità procedente.

Nei trenta giorni successivi alla notificazione, il proprietario che accetti il prezzo offerto ne dà comunicazione scritta all'autorità espropriante.

Il proprietario si può limitare a designare un tecnico di propria fiducia se manca l'accordo sulla determinazione dell'indennità di espropriazione.

In caso di accettazione, l'indennità di esproprio deve essere corrisposta entro sessanta giorni decorrenti dalla data di ricezione presso l'Ufficio delle espropriazioni della comunicazione di accettazione.

Decorsi inutilmente i trenta giorni concessi per l'accettazione o meno dell'indennità, questa si intende rifiutata, e quindi l'autorità competente all'emanazione del decreto di esproprio dispone il deposito della somma presso la Cassa depositi e prestiti S.p.a., entro trenta giorni.

Nei casi in cui manca l'accordo sull'indennità, l'autorità espropriante invita il proprietario a comunicare entro venti giorni se intenda avvalersi, per la determinazione dell'indennità definitiva, del procedimento di cui all'art. 21.

In caso affermativo, l'autorità espropriante nomina due tecnici, tra cui quello designato dal proprietario, e fissa il tempo – non superiore a novanta giorni – entro il quale deve essere presentata la relazione di stima.

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.

Le spese per i tecnici sono liquidate dall'autorità espropriante e sono:

- poste a carico del proprietario se la stima determinata è inferiore alla somma fissata in via provvisoria;
- divise per metà tra il beneficiario dell'esproprio e l'espropriato se la differenza con la somma determinata in via provvisoria non supera in aumento il decimo;
- poste a carico del beneficiario dell'esproprio in tutti gli altri casi.

La relazione dei tecnici è depositata presso l'autorità espropriante che ne dà notizia agli interessati che possono prenderne visione ed estrarne copia nei successivi trenta giorni.

Se l'interessato accetta espressamente l'indennità risultante dalla relazione, l'autorità espropriante autorizza il pagamento o il deposito della eventuale parte di indennità non depositata; il proprietario incassa l'indennità depositata a norma dell'art. 26 che regolamenta il pagamento o deposito dell'indennità provvisoria.

Se l'interessato non manifesta l'accettazione espressa entro trenta giorni dalla scadenza del termine dei trenta giorni entro cui prendere visione della relazione, l'autorità espropriante ordina il deposito presso la Cassa depositi e prestiti dell'eventuale maggior importo dell'indennità.

In caso di particolare urgenza il decreto di esproprio può essere emanato in base alla determinazione urgente dell'indennità di espropriazione. Nel decreto si invita il proprietario, nei trenta giorni successivi alla immissione in possesso, a comunicare se condivide la determinazione urgente dell'indennità (art. 22).

Se non condivide la determinazione della misura della indennità di espropriazione, l'espropriato può chiedere la nomina dei tecnici, ai sensi dell'art. 21 e, se non condivide la relazione finale, può proporre l'opposizione alla stima.

Il contenuto del decreto di esproprio è descritto all'art. 23.

Esso va trascritto, senza indugio, presso l'ufficio dei registri immobiliari e un estratto del decreto di esproprio è pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica o nel Bollettino Ufficiale Regionale.

L'opposizione del terzo è proponibile entro trenta giorni successivi alla pubblicazione dell'estratto.

La notifica del decreto di esproprio al proprietario può avvenire 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 nel possesso possono essere differite di dieci giorni.

L'esecuzione del decreto ha luogo per iniziativa dell'autorità espropriante o del suo beneficiario, con verbale di immissione in possesso del bene, entro il termine perentorio di due anni (art. 24).

Decorso inutilmente tale termine, nei tre anni successivi, può essere emanato un ulteriore atto che comporta la dichiarazione di pubblica utilità.

Lo stato di consistenza del bene, che è il documento al quale si fa riferimento per l'individuazione delle caratteristiche dell'immobile ai fini della valutazione dell'indennità, deve essere redatto alla presenza del proprietario ovvero di due testimoni e può essere compilato anche successivamente all'immissione in possesso, ma comunque prima che sia mutato lo stato dei luoghi.

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 per l'annotazione nei registri immobiliari.

Dopo la trascrizione del decreto di esproprio, tutti i diritti dei terzi relativi al bene espropriato possono essere fatti valere esclusivamente sull'indennità.

Principali fasi del procedimento espropriativo

Comunicazione al proprietario dell'avvio del procedimento (art. 11) di imposizione del vincolo cui è preordinato l'esproprio derivante da: piano urbanistico (art. 9) o altro atto (art. 10)

Dichiarazione di pubblica utilità:

- implicita con l'approvazione del progetto (art. 11)
- esplicita, su richiesta del promotore dell'esproprio (art. 16)

Predisposizione del progetto (art. 15) - Previa comunicazione dell'avvio del procedimento (art. 16, comma 4)

Osservazioni dei proprietari fino alla fase di approvazione del progetto (art. 16, comma 8)

Comunicazione al proprietario dell'approvazione del progetto e richiesta notizie utili alla stima dell'indennità di esproprio (art. 17, comma 2)

Esame delle eventuali osservazioni prodotte dal proprietario e fissazione dell'indennità provvisoria (art. 20, comma 3)

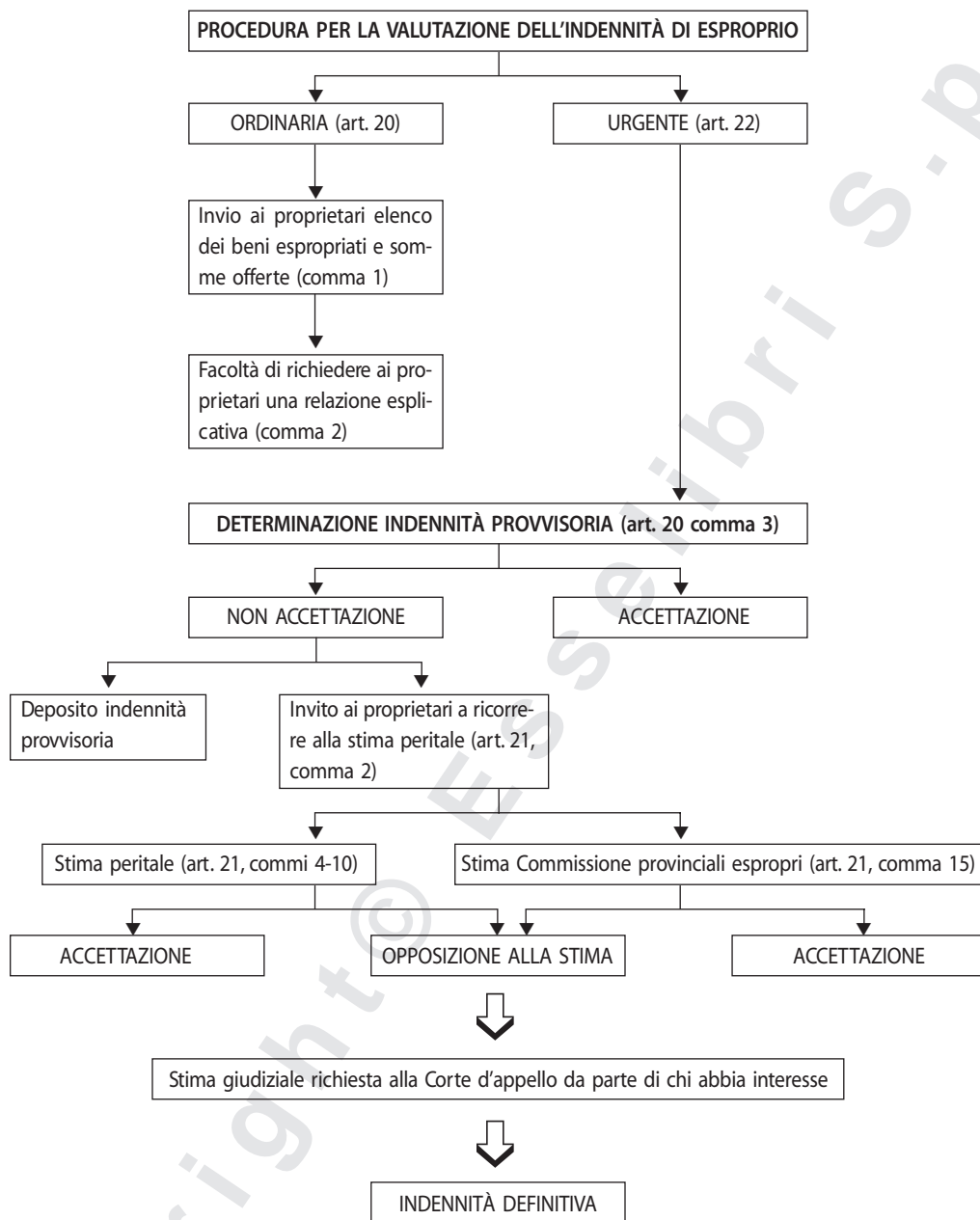
Pagamento dell'indennità accettata (cessione volontaria, art. 45) o deposito dell'indennità provvisoria (art. 20)

Emanazione del decreto di esproprio (art. 23)*

Esecuzione del decreto di esproprio (art. 24)

Fissazione dell'indennità definitiva (art. 21 e art. 54)

(*) Decaduto il termine per l'impugnazione del decreto di esproprio, ogni diritto può essere fatto valere esclusivamente nei confronti dell'indennità di esproprio



7.4.3 La determinazione dell'indennità di esproprio

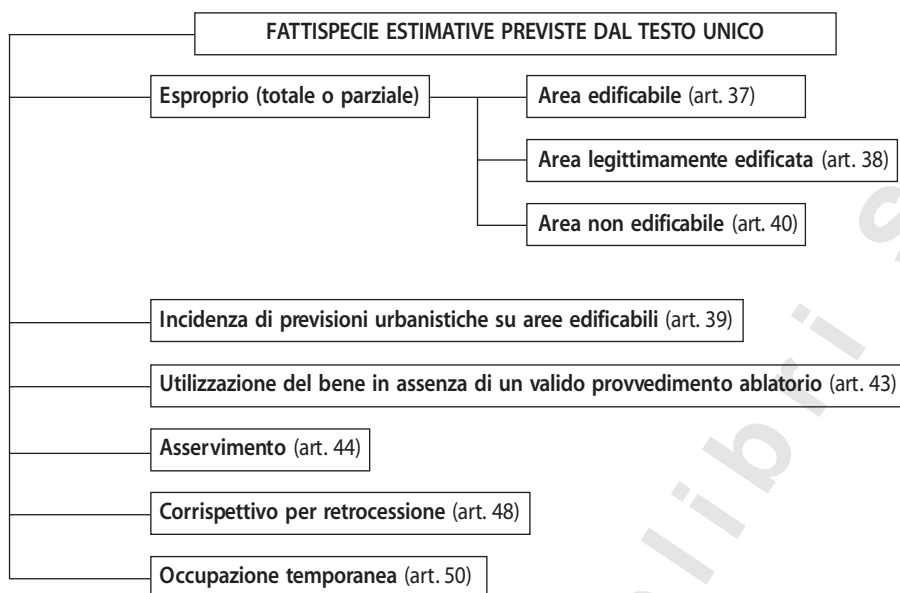
Come già si è avuto modo di specificare, i criteri tecnici per la determinazione dell'indennità di esproprio sono diversificati sia in relazione alla figura (pubblica o privata) del beneficiario dell'espropriazione sia in relazione alla natura del bene: aree edificabili, aree edificate, aree agricole.

Le **opere di pubblica utilità** realizzate dai privati sono disciplinate dall'art. 36.

I criteri di valutazione delle aree da espropriare per le opere di pubblica utilità realizzate da soggetti pubblici sono discriminati solo dalla natura del bene.

I principi generali per la determinazione dell'indennità, salvi gli specifici criteri previsti dalla legge, sono i seguenti:

- “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” (art. 32, comma 1).
- “Il valore del bene è determinato senza tener 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 (art. 32, comma 2).
- Il proprietario, a sue spese, può asportare dal bene i materiali e tutto ciò che può essere tolto senza pregiudizio dell'opera da realizzare” (art. 32, comma 3).
- “Nel caso di esproprio parziale di un bene unitario, il valore della parte espropriata è determinato tenendo conto della relativa diminuzione di valore. Se dall'esecuzione dell'opera deriva un vantaggio immediato e speciale alla parte non espropriata del bene, dalla somma relativa al valore della parte espropriata è detratto l'importo corrispondente al medesimo vantaggio. Non si applica la riduzione suddetta qualora essa risulti superiore ad un quarto della indennità dovuta ed il proprietario abbandoni l'intero bene. L'espropriante può non accettare l'abbandono, qualora corrisponda una somma non inferiore ai tre quarti dell'indennità dovuta. In ogni caso l'indennità dovuta dall'espropriante non può essere inferiore alla metà di quella che gli spetterebbe ai sensi del comma 1” (art. 33).



1. Espropriazione di aree edificabili

All'art. 37, come modificato dall'art. 2, comma 89, lett. a) della L. 24-12-2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), il T.U. dispone che:

- “L’indennità di espropriazione di un’area edificabile è determinata nella misura pari al valore venale del bene. Quando l’espropriazione ha per finalità l’attuazione di interventi di riforma economico-sociale, l’indennità è ridotta del 25 per cento” (comma 1).
- “Nei casi in cui è stato concluso l’accordo di cessione, o quando esso non è stato concluso per fatto non imputabile all’espropriato oppure quando a questi è stata offerta un’indennità provvisoria che, attualizzata, risulta inferiore agli otto decimi di quella determinata in via definitiva, l’indennità è aumentata del 10 per cento.” (comma 2).

La norma è stata emanata per colmare il vuoto causato dalla sentenza della Corte Costituzionale 24-10-2007, n. 348, che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dei commi 1 e 2 dell’originaria norma, per contrasto con l’articolo 117 Cost., comma 1, a tenore del quale la legislazione statale e regionale deve essere rispettosa degli obblighi internazionali dello Stato.

Nella versione iniziale del T.U., l’indennità di esproprio era determinata nella misura pari all’importo, diviso per due e ridotto nella misura del 40%, della somma del valore venale del bene e del coacervo decennale del reddito dominicale rivalutato. Cioè, attraverso la formula seguente:

$$I = \frac{(V_m + 10 \cdot R.D.)}{2} \cdot 0,60$$

dove:

I = indennità di esproprio

V_m = valore venale del bene

R^m = reddito dominicale catastale

Il valore venale del bene va stabilito con riferimento all'edificabilità consentita prima del momento dell'istituzione del vincolo cui è preordinato l'esproprio, considerando le possibilità legali ed effettive di edificazione al momento dell'emanazione del decreto di esproprio o dell'accordo di cessione.

I criteri e i requisiti per valutare l'edificabilità di fatto dell'area sono definiti con regolamento da emanare con decreto del Ministero delle infrastrutture e trasporti, ancora oggi non emanato.

Fino alla data di entrata in vigore del regolamento suddetto, la norma dispone che "si verifica se sussistono le possibilità effettive di edificazione, valutando le caratteristiche oggettive dell'area" (art. 37, comma 5).

L'indennità effettivamente liquidata è ridotta ad un importo pari al valore indicato nell'ultima dichiarazione presentata dall'espropriato ai fini dell'applicazione dell'imposta comunale sugli immobili qualora tale valore dichiarato risulti in contrasto con la normativa vigente o inferiore all'indennità di espropriazione determinata secondo i criteri già stabiliti dalle disposizioni precedenti. Nel caso in cui, invece, si verificasse il contrario allora oltre all'indennità di espropriazione calcolata normalmente è dovuta solo una maggiorazione pari alla differenza tra l'importo dell'imposta comunale sugli immobili pagata dall'espropriato per il medesimo bene negli ultimi 5 anni e quello risultante dal computo dell'imposta effettuato sulla base della indennità di espropriazione.

"Qualora l'area edificabile sia utilizzata a scopi agricoli, spetta al proprietario coltivatore diretto anche una indennità pari al valore agricolo medio corrispondente al tipo di coltura effettivamente praticato. La stessa indennità spetta al fittavolo, al mezzadro o al compartecipante che, per effetto della procedura, sia costretto ad abbandonare in tutto o in parte il fondo direttamente coltivato, da almeno un anno, col lavoro proprio e di quello dei familiari" (art. 37, comma 9).

In caso di esproprio parziale l'indennità può essere determinata con il criterio del valore complementare come differenza tra il valore dell'area edificabile precedentemente all'esproprio e quello della parte residua, ciascuno determinato con le regole sopra citate.

2. *Espropriazione di aree legittimamente edificate*

L'indennità di esproprio di aree legittimamente edificate, sia provvisoria che definitiva, è calcolata con riferimento al valore venale del bene (art. 38).

Qualora la costruzione sia stata realizzata in assenza di concessione edilizia o della autorizzazione paesistica, ovvero in difformità, l'indennità è calcolata tenendo conto

del valore della sola area di sedime, ovvero della sola parte della costruzione realizzata legittimamente, da calcolare con i criteri descritti al paragrafo precedente.

In alcuni casi di esproprio parziale l'indennità può essere determinata con il criterio del valore complementare come differenza tra il valore del bene precedentemente all'esproprio e quello della parte residua, ciascuno determinato con le regole sopra citate.

3. Espropriazione di aree agricole

Nel caso di espropriazione di un'area non edificabile, l'indennità definitiva di esproprio 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 (art. 40, comma 1).

Se l'area non è effettivamente coltivata, l'indennità è commisurata al valore agricolo medio corrispondente al tipo di coltura prevalente nella zona ed al valore dei manufatti edilizi legittimamente realizzati (art. 40, comma 2).

Si può quindi affermare che l'indennità definitiva, nel caso di aree agricole, si identifica, sotto l'aspetto economico, nel più probabile valore di mercato, calcolato attraverso un opportuno impiego del procedimento sintetico per valori tipici.

In particolare, è da evidenziare che nella valutazione di aree edificate con costruzioni rurali, il valore del terreno di sedime della costruzione e di pertinenza della stessa è calcolato con riferimento alla suscettibilità agricola, al pari delle aree circostanti, mentre il valore della costruzione è determinato con il criterio del costo di ricostruzione deprezzato per vetustà.

Inoltre, al proprietario coltivatore diretto del fondo o imprenditore agricolo a titolo principale, spetta un'**indennità aggiuntiva**, pari al valore agricolo medio dei terreni corrispondente alla qualità di coltura effettivamente praticata (art. 40, comma 4).

Nel caso che il fondo sia affittato o condotto da mezzadro o in compartecipazione, a questo soggetto spetta un'indennità, pari a quella sopra individuata per il proprietario coltivatore diretto o imprenditore agricolo a titolo principale se, per effetto della procedura espropriativa o della cessione volontaria, è costretto ad abbandonare l'area direttamente coltivata o parte di essa almeno un anno prima della data in cui vi è stata la dichiarazione di pubblica utilità (art. 42).

In caso di esproprio parziale l'indennità è determinata con il criterio del valore complementare come differenza tra il valore del fondo precedentemente all'esproprio e quello della parte residua, ciascuno determinato con le regole sopra citate.