

A12

58

Giorgio Bobbio

L'espropriazione per pubblica utilità nel recente testo unico



Copyright © MMIV
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracne-editrice.it
info@aracne-editrice.it

via Raffaele Garofalo, 133 A/B
00173 Roma
redazione: (06) 72672222 – telefax 72672233
amministrazione: (06) 93781065

ISBN 88-7999-866-8

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: ottobre 2004

Sommario

Prefazione	pag. 9
Introduzione	pag. 11

Capitolo I - L'espropriazione per pubblica utilità tra tutela del privato proprietario ed interessi della collettività

1. Premessa	pag. 15
2. Cenni storici	pag. 19
3. Segue: l'assetto originario	pag. 22
4. Segue: la c.d. "Legge per Napoli"	pag. 24
5. Segue: l'avvento della Costituzione repubblicana e l'interpretazione dell'art. 42 comma 3.	pag. 27
6. La legge 167 del 1962 e la sua incostituzionalità.	pag. 32
7. La legge 865 del 1971 e l'introduzione dell'indennizzo a prezzo agricolo	pag. 34
8. La legge 10 del 1977 e l'incostituzionalità del sistema basato sul valore agricolo medio	pag. 38
9. La legge 359 del 1992 e la formulazione attuale dei criteri di calcolo dell'indennizzo	pag. 40

Capitolo II - Il testo unico sull'espropriazione per pubblica utilità

1. Introduzione	pag. 45
2. Il recente Testo Unico: l'indennità di espropriazione	pag. 46
3. Determinazione provvisoria dell'indennità	pag. 50
4. La dichiarazione irrevocabile di condivisione e l'accordo di cessione	pag. 54
5. La non condivisione dell'indennità provvisoria; la determinazione dell'indennità definitiva	pag. 57
6. La determinazione urgente dell'indennità provvisoria	pag. 60
7. La tassazione dell'indennità di esproprio	pag. 65
8. L'occupazione d'urgenza	pag. 66
9. Effetti dell'espropriazione per i terzi	pag. 68

10. Utilizzo senza titolo di un bene per scopi di pubblica utilità (ovvero il fantasma dell'accessione invertita)	pag. 70
11. L'indennità dovuta al titolare del bene non espropriato	pag. 91
12. La cessione volontaria	pag. 96
13. Natura giuridica dell'accordo	pag. 98
14. La disciplina	pag. 103
15. Disposizioni sulla tutela giurisdizionale: l'art. 34 del d.lgs. 80/1998	pag. 106
16. Individuazione dell'ambito della giurisdizione esclusiva, alla luce delle finalità dell'intervento normativo: la materia urbanistica ed edilizia, con particolare riferimento all'espropriazione.	pag. 108
17. L'articolo 53 del T.U.	pag. 111
18. L'opposizione alla stima	pag. 112
19. La tutela ordinaria	pag. 119

Capitolo III - La retrocessione

1. Retrocessione e procedimento amministrativo	pag. 122
--	----------

Capitolo IV - Aspetti diacronici dei rapporti tra espropriazione e localizzazione di opere pubbliche

1. Premessa	pag. 146
2. P.R.G. e localizzazioni	pag. 148
3. La competenza espropriativa dei Comuni connessa all'attuazione degli strumenti urbanistici nel recente T.U.	pag. 150
4. Rapporti tra normativa urbanistica e disciplina sui lavori pubblici	pag. 153

Capitolo V - Il calcolo dell'indennizzo

Sezione I - La raccolta dei dati nell'attività di stima

1.1. La documentazione che serve all'estimatore	pag. 162
1.2. I dati desunti dal sopralluogo	pag. 169

Sezione II - I criteri di stima

2.1. I fondamenti della disciplina estimativa	pag. 172
2.2. Il valore di mercato	pag. 175
2.3. Il mercato immobiliare	pag. 177
2.4. La ricerca dei dati di riferimento. I contratti di compravendita già formalizzati (rogiti)	pag. 179

2.5. Gli avvisi di aste giudiziarie	pag. 181
2.6. Le banche dati. Le mercuriali	pag. 181
2.7. Le inserzioni sui giornali	pag. 182
2.8. Il valore di costo	pag. 183
2.9. Il costo di ricostruzione vetustato	pag. 186
2.11. Il valore di surrogazione	pag. 188
2.12. Il valore di trasformazione	pag. 189
2.13. Il valore complementare	pag. 189

Sezione III - I soggetti aventi titolo all'indennità

3. Il proprietario ed il fittavolo	pag. 193
3.1. L'usufruttuario	pag. 196

Sezione IV - La determinazione dell'indennità di espropriazione per le aree edificabili

4.1. Il criterio elaborato dal Testo Unico sull'espropriazione.	pag. 199
4.2. L'elisione della "decurtazione del quaranta per cento" in caso di conclusione positiva dell'accordo di cessione.	pag. 201
4.3. I concetti di edificabilità legale e di edificabilità di fatto	pag. 205
4.4. Il vincoli di inedificabilità stabiliti dalle leggi di tutela settoriale del territorio	pag. 213
4.5. Il criterio correttivo fiscale determinato sulla base della dichiarazione I.C.I.	pag. 218
4.6. L'indennità di esproprio supplementare per i coltivatori diretti di terreni edificabili	pag. 221

Sezione V - La determinazione dell'indennità di espropriazione per le aree edificate

5.1. Il criterio del valore venale	pag. 225
5.2. L'indennità in caso di costruzione abusiva	pag. 227

Sezione VI - La determinazione dell'indennità di espropriazione per le aree non edificabili

6.1. Il criterio del valore agricolo (art. 40, comma 1 e 2)	pag. 229
---	----------

6.2. L'indennità aggiuntiva spettante al coltivatore diretto (art. 40, comma 4)	pag. 232
6.3. Il corrispettivo in caso di cessione volontaria di un'area non edificabile	pag. 233
Bibliografia	pag. 237

Prefazione

Il passaggio, faticoso e graduale, dallo Stato assoluto allo Stato sociale è stato scandito, ineluttabilmente, dall'acceso dibattito sulle limitazioni che potessero essere inflitte alla proprietà privata per scopi di interesse generale e, soprattutto, dalle applicazioni pratiche che in modo caotico e disordinato, da tale dibattito sono scaturite.

I modi di intervento dei pubblici poteri sull'assetto della proprietà privata rappresentano lo snodo fondamentale dei sistemi giuridici cd. ad atto amministrativo, laddove cioè l'ordinamento costituzionale contempla una pubblica amministrazione in posizione di supremazia, un articolato sistema di pubblici poteri dotati di una caratteristica fondamentale del loro agire: l'autoritatività.

Dal che ben si comprende come il provvedimento amministrativo ablatorio, nel quale la discrezionalità si esplica appieno, sia idoneo a provocare il massimo della subordinazione dell'interesse privato in collisione con quello pubblico.

L'importanza di tutto ciò è palesemente chiara: per spiegare giuridicamente tale fenomeno la dottrina ha escogitato una delle teorie più autorevoli e resistenti, quella dell'affievolimento del diritto che fa coesistere ben due posizioni giuridiche soggettive del privato nei confronti della potestà pubblica.

È chiaro che parlare di "limitazioni" alla proprietà privata è un eufemismo che si utilizza per non dire chiaramente come lo strumento dell'esproprio si giustifichi, in termini di efficacia, solo nel momento della sua massima enfasi allorché consente coattivamente di privare del tutto il cittadino del suo diritto di proprietà.

Ad oggi l'importanza dell'espropriazione per pubblica utilità è pa-

lese se si considera lo stretto intreccio che si realizza tra opere pubbliche, disciplina del territorio ed espropriazione e l'essenzialità dell'istituto, e quindi degli studi ad esso dedicati, è sotto gli occhi di tutti, in particolare a seguito dell'emanazione di un testo normativo unico, che all'alba del ventunesimo secolo, tenta di "fare giustizia" di una lunga storia caratterizzata da incertezze e da tentennamenti che hanno avuto come logica conseguenza l'accumularsi di una produzione normativa il cui intrico è testimoniato dalla disposizione abrogatrice del nuovo testo unico.

Il lavoro di Giorgio Bobbio, giovane studioso del diritto amministrativo, si colloca nel panorama degli studi sull'espropriazione in maniera particolare: non rappresenta infatti solo un commento alle recenti norme o alla giurisprudenza in tema di esproprio ma tenta un percorso diacronico dei rapporti tra privati ed interesse pubblico nel corso degli ultimi cento anni, dalla legge 2359 del 1865 sino al (l'ormai non più nuovissimo) testo unico del 2001 e (forse) oltre, senza peraltro mai venir meno ad una rigorosa esegesi dell'apparato normativo. Nella seconda parte del volume l'analisi diviene invece più puntuale e tecnica fornendo al lettore un quadro assai preciso della vigente normativa che, unitamente alla prima parte storico-ricostruttiva, ne fanno una lettura preziosa ed avvincente.

Giovanni Cofrancesco

**Docente di diritto pubblico e di diritto urbanistico
nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Genova**

Introduzione

Ancora uno scritto in tema di espropriazione? La domanda pare più che legittima; la dottrina ha prodotto infatti molti e raffinati contributi in tema di espropriazione per pubblica utilità indagando l'istituto in tutte le sue peculiarità. Ma alla domanda non può certo rispondere l'autore che altrimenti non avrebbe deciso di "mettere mano" ad un argomento tanto complesso quale l'evoluzione della disciplina in tema di indennizzi espropriativi e di rapporti tra interessi pubblici e tutela dei privati proprietari. Il lavoro nasce nell'ambito delle più ampie riflessioni condotte in tema di pianificazione urbanistica dal gruppo di studio coordinato dal Prof. Giovanni Cofrancesco che ha portato alla pubblicazione del volume "Le figure pianificatorie" per i tipi del Poligrafico dello Stato. All'interno di queste riflessioni ho enucleato il tema del difficile rapporto tra interessi privati e interessi della collettività all'interno del procedimento espropriativo quale paradigmatico esempio di contrapposizione tra interessi pubblici e tutela del singolo. Ripercorrere l'evoluzione della normativa urbanistica, significa ripercorrere l'evoluzione dei rapporti tra pubblico e privato e rappresenta un "modo di leggere" l'evoluzione del diritto amministrativo, il quale si è costruito intorno al provvedimento ed in particolare avendo come riferimento il decreto di espropriazione. A tal proposito si ricorderà come nella legge n. 2359 del 1865 le norme sulla pianificazione costituivano una appendice, potendo il PRG agevolare più complesse procedure espropriative. Il lavoro ha poi dovuto tenere conto dell'iscrizione dell'urbanistica nell'ambito del governo del territorio e della susseguente elaborazione dottrinale e giurisprudenziale (per tutte si v. l'importanza di Corte Cost. 303/03) sia sul piano delle regole sostanziali che di quelle procedi-

mentali. Ed in particolare su queste ultime che la partecipazione delle autonomie si è fatto più forte, consentendo l'innescare di virtuosi meccanismi di circolarità nella conoscenza dei fenomeni sui quali di volta in volta si va ad intervenire, nella loro dimensione, oggi inevitabilmente, plurale. Tutto ciò ha, o avrebbe, lo scopo, in una materia tanto delicata e ricca di intrecci come quella qui studiata, di evitare contrapposizioni, spesso pretestuose, fra blocchi tra loro non dialoganti al fine di arrivare ad armoniose conclusioni e ad organiche esperienze di normazione, intrinsecamente provviste di effettività e scaturenti da procedure e scelte condivise nelle quali le varie soggettività territoriali possano riconoscersi.

Nell'elaborare il presente lavoro mi sono grandemente giovato delle riflessioni condotte con il mio Maestro Prof. Giovanni Cofrancesco che, oltre ad essere autorevole prefattore, mi onora oramai da tempo della Sua amicizia. Questo breve contributo ha l'unica ambizione di cercare di esaminare come nel tempo il mutare di aspetti sostanziali e procedurali ha profondamente inciso sul contenuto dei rapporti tra benessere della società e tutela di uno dei fondamentali diritti dell'uomo ma riprendendo Seneca possiamo affermare come *multum ad huc restat*, "molto ancora resta da fare, e molto ancora rimarrà, e a nessuno nato dopo il volgere dei millenni va negata la possibilità di apportare il contributo di qualcosa".

Il presente lavoro è dedicato ai miei genitori e alla mia adorata nonna.

Giorgio Bobbio