

Esproprio per pubblica utilità

Raul Berto

rberto@units.it



**UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TRIESTE**



Dipartimento di
**Ingegneria
e Architettura**

L'esproprio per pubblica utilità

” *Atto mediante al quale si toglie ad un soggetto la proprietà di un bene per motivi di pubblica utilità.*

La privazione della proprietà può avvenire per:

- pignoramento
- confisca
- espropriazione per pubblica utilità

Le origini dell'esproprio per pubblica utilità

Costituzione francese (1791)

Venne solennemente affermata, con l'inviolabilità del diritto di proprietà, la sua assoggettabilità all'espropriazione per pubblica utilità, previo **indennizzo**.

Statuto Albertino (1848)

"...tutte le proprietà senza alcuna eccezione sono inviolabili. Tuttavia quando l'interesse pubblico legalmente accertato lo esiga, si può essere tenuti a cederle in tutto o in parte mediante una **giusta indennità** conformemente alle leggi".

Codice Civile - Art. 834 (1942) Espropriazione per pubblico interesse

Nessuno può essere privato, in tutto o in parte, dei beni di sua proprietà, se non per causa di pubblico interesse, legalmente dichiarata e contro il pagamento di una **giusta indennità**.

Costituzione - Art. 42 - secondo e terzo comma (1948)

La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti. La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo **indennizzo**, espropriata per motivi di interesse generale.

La natura e l'entità dell'indennizzo

Risarcimento

È la conseguenza della responsabilità per atti illegittimi (dolosi o colposi) e comprende tutti i danni derivanti dall'atto illecito.

Indennità (diritto costituzionalmente garantito)

Corrispettivo che la legge stabilisce in favore del soggetto che subisce il sacrificio totale o parziale di un diritto.

Quindi:

- Data la preminenza dell'interesse pubblico, **l'indennizzo non può rappresentare un integrale risarcimento** bensì solo il massimo di contributo di riparazione che l'Amministrazione può garantire all'interessato;
- Il legislatore ordinario può discrezionalmente stabilire la misura ed i modi di pagamento dell'indennizzo;
- La **violazione** del disposto dell'art. 42, 3° comma **della Costituzione** può verificarsi solo se l'**indennizzo è irrisorio o puramente simbolico** oppure se l'indennizzo **non rappresenta un serio ristoro**, tenendo conto anche delle **potenzialità** di fabbricazione.

Legge n. 2359/1865 «Pisanelli» o «Fondamentale»

La legge fondamentale fissa la struttura dell'istituto dell'espropriazione per pubblica utilità indicandone gli **elementi essenziali**:

- la **dichiarazione di pubblica utilità** per una specifica opera da attuarsi in un ben precisato arco di tempo a tutela dei diritti dell' espropriando (esplicita e poi implicita);
- i **soggetti**, cioè lo Stato espropriante (titolare del diritto di esproprio che esercita con il decreto di espropriazione) e l'espropriato;
- l'**oggetto**, cioè i beni che possono essere espropriati.

Esproprio totale (Art. 39)

Su ispirazione dell'art. 29 dello Statuto Albertino, stabilisce che il corrispettivo dovuto al titolare per la perdita del diritto di proprietà deve corrispondere al «[...] **giusto prezzo** che a giudizio dei **periti** avrebbe avuto l'immobile in una **libera contrattazione**».

Esproprio parziale (Art. 40)

Stabilisce che l'indennità deve corrispondere alla **differenza** tra il «**giusto prezzo**» che avrebbe avuto l'immobile **prima** dell'espropriazione ed il **giusto prezzo** che potrà avere la parte residua **dopo** (più probabile **valore complementare**).

Legge n. 2892/1885 «Per il risanamento della città di Napoli»

I problemi della città di Napoli

- Necessità del risanamento di alcuni quartieri storici della città all'indomani di una forte **epidemia di colera**.
- Intervento di alta rilevanza sociale che portò a vedere (per la prima volta) il **diritto di proprietà non più come assoluto ed inviolabile** e la proprietà non più come destinata al servizio del titolare ma anche in funzione del soddisfacimento di **interessi pubblici** legati al soddisfacimento di bisogni della collettività.
- L'**indennità** si configura così **come una contribuzione riparatoria** e non una integrale controprestazione.

L'indennità secondo la Legge «Napoli»

Esproprio totale (Art. 13)

L'indennità dovuta ai proprietari degli immobili espropriati sarà determinata sulla **media del valore venale e dei fitti coacervati dell'ultimo decennio**, purché essi abbiano la data certa corrispondente al rispettivo anno di locazione. In difetto di tali fitti accertati, l'indennità sarà fissata sull'imponibile netto agli effetti delle imposte su terreni e su fabbricati.

$$I = \frac{V + 10C_a(R_i)}{2}$$

dove:

I indennità di esproprio

V valore venale del bene espropriato

C_a canone affitto

R_i reddito imponibile catastale

La Legge n. 865/1971 «Legge per la casa» e s.m.i. della Legge n. 10/1977 «Bucalossi»

1. Dà una risposta forte alla **crescente domanda abitativa**.
2. Crea una normativa che **uniforma tutte le procedure espropriative**.
3. Contiene la **misura dell'indennizzo** ed in particolare cerca di sopprimere la «**rendita parassitaria**».
4. L'accertamento del **valore del bene** non avviene più mediante stima con riferimento ad una realtà di mercato ma **sul valore agricolo stabilito in modo uniforme** per tutti i terreni aventi la stessa destinazione colturale (**VAM**) ed ubicazione geografica.



Uliano Lucas
Immigrato sardo davanti al grattacielo Pirelli, Milano, 1968

I VAM della provincia di Trieste (2023)



Ufficio provinciale di TRIESTE
Valori Agricoli Medi della provincia

Data: 03/05/2024
Ora: 9.23.20

Annualità 2023

*Dati Pronunciamento Commissione Provinciale
n. 5 del 13/02/2023*

*Pubblicazione sul BUR
n. 12 del 22/03/2023*

REGIONE AGRARIA N°: 1 COLLINA LITORANEA Comuni di: SAN DORLIGO DELLA VALLE, DUINO AURISINA, MONRUPINO, MUGGIA, SGONICO, TRIESTE								
COLTURE	Valore Agricolo (Euro/Ha)	Sup. > 5%	Coltura più redditizia	Informazioni aggiuntive	Valore Agricolo (Euro/Ha)	Sup. > 5%	Coltura più redditizia	Informazioni aggiuntive
BOSCHI	26650							
FLOROVIVAISTICA	85000							
INCOLTO PRODUTTIVO	21525							
INCOLTO STERILE	13325							
ORTO	110000							
PASCOLO	21525							
PRATO	30000							
SEMINATIVO	42000							
ULIVETO	80000							
VIGNETO	86000							
VIGNETO D.O.C.	104000	SI	SI					

L'indennità secondo la Legge «Casa» e «Bucalossi»

Esproprio area in centro edificato

Per i terreni posti nel centro abitato o storico il **VAM della coltura più redditizia presente per almeno il 5% della superficie** veniva moltiplicato **per un coefficiente K** variabile in ragione dell'ubicazione e della dimensione demografica (maggiore o minore dei 100.000 ab.) del comune.

Ubicazione	Popolazione urbana P in numero di abitanti			
	$P > 100.000$		$P < 100.000$	
	K	K	K	K
	L. 865/1971	L. 10/1977	L. 865/1971	L. 10/1977
Centro storico	$4 \div 5$	$4 \div 10$	$2 \div 4$	$2 \div 5$
Centro edificato	$2 \div 2,5$		$1,1 \div 2$	

Esproprio area in area agricola

VAM della coltura.

- a) **L. 865/1971**: il VAM viene duplicato se l'espropriato è coltivatore diretto.
- b) **L. 10/1977**: il VAM viene triplicato se l'espropriato è coltivatore diretto.
- c) VAM all'affittuario coltivatore diretto.

Cessione volontaria

- a) **L. 865/1971**: incremento del 30%.
- b) **L. 10/1977**: incremento del 50%.

La sentenza della Corte di Cass. n. 5/1980

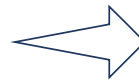
Le norme e le procedure inerenti al calcolo dell'indennità di esproprio secondo la Legge n. 865/1971 integrata dalla Legge n. 10/1977 sono **incostituzionali** in quanto, a parità di condizioni, **si verificano evidenti sperequazioni**, con particolare riferimento al concetto di «Valore Agricolo Medio delle qualità di coltura effettivamente praticate».



Emanazione della Legge «tampon» n. 385/1980

Le indennità di esproprio secondo la L. n. 865/1971 integrata dalla L. n. 10/1977 sono da considerarsi «**provvisorie**» in attesa di una nuova legge che stabilisca nuovi criteri.

Sentenza della Corte di Cass. 223/1983



La Legge «tampon» n. 385/1980 è incostituzionale.

La sentenza della Corte di Cass. a sez. unite n. 5401/1984

1. Per l'espropriazione di **aree con destinazione agricola** si fa riferimento al **VAM** come indicato dalla L. 865/1971 e s.m.i..
2. Per l'espropriazione di **aree edificabili** si deve fare riferimento al **valore venale**.
3. Pur in presenza di una perimetrazione urbana imposta dalla L. 865/1971, **l'area posta fuori dalla perimetrazione urbana può avere caratteristiche e prerogative tali da renderla appetibile per usi edificatori** anche se questi non sono di fatto indicati. Si parla in questo caso di **aree a vocazione edificatoria** le quali, pur trovandosi al di fuori della perimetrazione urbana, posseggono caratteristiche tali da renderle adatte allo sfruttamento urbanistico.

Sentenza della Cassazione n. 12066/1990

Per la determinazione dell'indennità il **valore del bene deve essere individuato sull'attitudine edificatoria preesistente al piano** senza tener conto dei vincoli.

L'art. 5-bis DL 333/1992 convertito in legge con modificazioni dalla Legge n. 359/1992

1. Fino all'emanazione di un'organica disciplina per tutte le espropriazioni preordinate alla realizzazione di opere o interventi da parte o per conto dello Stato, delle regioni, delle Province, dei Comuni e degli altri enti pubblici o di diritto pubblico, anche non territoriali, o comunque preordinate alla realizzazione di opere o interventi dichiarati di pubblica utilità, **l'indennità di espropriazione per le aree edificabili è determinata a norma dell'art. 13, terzo comma, della legge 15 gennaio 1885, n. 2892, sostituendo in ogni caso ai fitti coacervati dell'ultimo decennio il reddito dominicale rivalutato** di cui agli articoli 24 e seguenti del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con Decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n.917. **L'importo così determinato è ridotto del 40%.**
2. In ogni fase del procedimento espropriativo il soggetto espropriato può convenire la cessione volontaria del bene. In tal caso non si applica la riduzione di cui al comma 1.

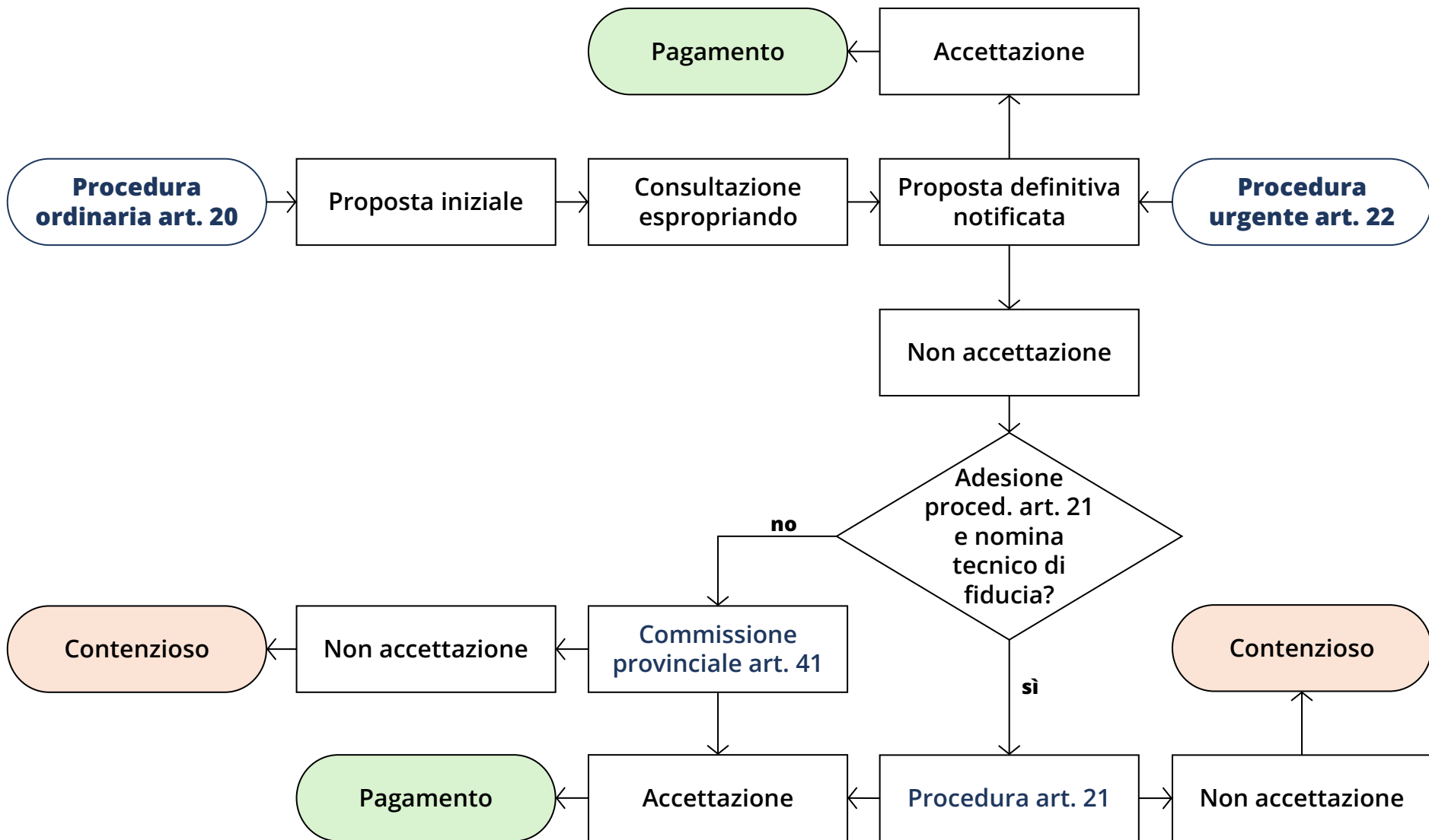
L'art. 5-bis DL 333/1992 convertito in legge con modificazioni dalla Legge n. 359/1992

3. Per la valutazione della edificabilità delle aree, si devono considerare le **possibilità legali ed effettive di edificazione esistenti** al momento dell'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio.
4. Per le **aree agricole e per quelle che**, ai sensi del comma 3, **non sono classificabili come edificabili**, si applicano le norme di cui al titolo II della **Legge 22 ottobre 1971, n. 865**, e successive modificazioni ed integrazioni.
5. Con regolamento da emanare con decreto del Ministro dei lavori pubblici, ai sensi dell'art. 17 della Legge 23 agosto 1988, n. 400, sono definiti i criteri e i requisiti per la individuazione della edificabilità di fatto di cui al comma 3.
6. Le disposizioni di cui al presente articolo in materia di determinazione dell'indennità di espropriazione **non si applicano ai procedimenti per i quali l'indennità predetta sia stata accettata dalle parti** o sia divenuta non impugnabile o sia stata definita con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.
7. Nella determinazione dell'indennità di espropriazione **per i procedimenti in corso si applicano le disposizioni di cui al presente articolo.**

Il Testo Unico sugli espropri DPR n. 327/2001 come modificato e integrato dal DLgs 302/2002

1. **Riorganizza** tutta la disciplina precedente consolidandola.
2. Stabilisce che l'**autorità competente** alla realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità è anche competente all'emanazione degli atti del procedimento espropriativo che si renda necessario.
3. **Indica una procedura semplificata** e concordata per la determinazione dell'indennità di esproprio.
4. **Precisa le modalità di calcolo dell'indennizzo** in alcune situazioni particolari.

La procedura per la determinazione dell'indennità



L'art. 21 del TU

Procedimento di determinazione definitiva dell'indennità di espropriazione

1. L'autorità espropriante forma l'elenco dei proprietari che non hanno concordato la determinazione della indennità di espropriazione.
 2. Se manca l'accordo sulla determinazione dell'indennità di espropriazione, l'autorità espropriante invita il proprietario interessato, [...], a comunicare entro i successivi venti giorni se intenda avvalersi, per la determinazione dell'indennità, del procedimento previsto nei seguenti commi e, in caso affermativo, designare un tecnico di propria fiducia.
 3. Nel caso di comunicazione positiva del proprietario, l'autorità espropriante nomina due tecnici, tra cui quello eventualmente già designato dal proprietario, e fissa il termine entro il quale va presentata la relazione da cui si evinca la stima del bene. [...]
 4. Il presidente del tribunale civile, [...], nomina il terzo tecnico [...]
- [...]

L'art. 33 del TU

Espropriazione parziale di un bene unitario

1. Nel caso di esproprio parziale di un bene unitario, il valore della parte espropriata è determinato tenendo conto della relativa **diminuzione di valore**.
2. 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.

[...]

L'art. 37 del TU

Determinazione dell'indennità nel caso di esproprio di un'area edificabile

1. L'indennità di espropriazione di un'area edificabile è determinata nella misura pari **all'importo, diviso per due e ridotto nella misura del quaranta per cento, pari alla somma dei valore venale del bene e del reddito dominicale netto**, rivalutato ai sensi degli articoli 24 e seguenti del decreto legislativo 22 dicembre 1986, n. 917, e **moltiplicato per dieci**.
2. La riduzione di cui al comma 1 **non si applica se sia stato concluso l'accordo di cessione** o se esso non sia stato concluso per fatto non imputabile all'espropriato o perché a questi sia stata offerta una indennità provvisoria che, attualizzata, risulti inferiore agli otto decimi di quella determinata in via definitiva.
3. Ai soli fini dell'applicabilità delle disposizioni della presente sezione, si considerano le **possibilità legali ed effettive di edificazione**, esistenti al momento dell'emanazione del decreto di esproprio o dell'accordo di cessione. In ogni caso si esclude il rilievo di costruzioni realizzate abusivamente.

L'art. 38 del TU

Determinazione dell'indennità nel caso di esproprio di un'area legittimamente edificata

1. Nel caso di espropriazione di una costruzione legittimamente edificata, l'indennità è determinata nella misura pari al **valore venale**.
2. Qualora la costruzione ovvero parte di essa sia stata realizzata in **assenza della concessione edilizia o della autorizzazione paesistica**, ovvero in difformità, l'indennità è calcolata tenendo conto della sola area di sedime in base all'articolo 37, ovvero tenendo conto della sola parte della costruzione realizzata legittimamente.
- 2-bis. Ove sia pendente una procedura finalizzata alla **sanatoria** della costruzione, l'autorità espropriante, sentito il comune, accerta la sanabilità ai soli fini della corresponsione delle indennità.

L'art. 40 del TU

Determinazione dell'indennità nel caso di esproprio di un area non edificabile - Disposizioni generali

1. 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**.
2. 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.
3. Per l'offerta da formulare ai sensi del precedente articolo 20, comma 1, e per la determinazione dell'indennità provvisoria, si applica il valore agricolo medio di cui all'articolo 41, comma 4, corrispondente al tipo di coltura in atto nell'area da espropriare.
4. **Al proprietario coltivatore diretto o imprenditore agricolo a titolo principale spetta un'indennità aggiuntiva**, determinata in misura pari al valore agricolo medio corrispondente al tipo di coltura effettivamente praticata.
5. Nei casi previsti dai commi precedenti, l'indennità è aumentata delle somme pagate dall'espropriato per qualsiasi imposta relativa all'ultimo trasferimento dell'immobile.

La sentenza della Corte Costituzionale n. 348/2007

LA CORTE COSTITUZIONALE

[...]

dichiara

l'illegittimità costituzionale **dell'art. 5-bis, commi 1 e 2, del DL 11 luglio 1992, n. 333** (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla L. 8 agosto 1992, n. 359;

dichiara

ai sensi dell'art. 27 della L. 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, **dell'art. 37, commi 1 e 2, del DPR 8 giugno 2001, n. 327** (Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità);

[...]

La Legge n. 244/2007 sull'indennità per aree edificabili

[...] all'articolo 37, i commi 1 e 2 sono sostituiti dai seguenti:

1. L'indennità di espropriazione di un'area edificabile è determinata nella misura pari al **valore venale** del bene. Quando l'espropriazione è finalizzata ad attuare interventi di riforma economico-sociale, l'indennità è ridotta del 25 per cento.
2. [...]

La sentenza della Corte Costituzionale n. 181/2011

LA CORTE COSTITUZIONALE

[..]

dichiara

l'illegittimità costituzionale dell'**art. 5-bis, comma 4, del DL 11 luglio 1992, n. 333** (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica)

[...]

dichiara

ai sensi dell'art. 27 della L. 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dell'**art. 40, commi 2 e 3, DPR 8 giugno 2001, n. 327** (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità);

[...]

I criteri di stima dell'indennità

rif. art. TU	Tipo di bene/espropriazione	Indennizzo
33	Espropriazione parziale di un bene unitario	valore complementare ?
36	Espropriazione per opere private di pubblica utilità	valore di mercato
37	Espropriazione di area edificabile	valore di mercato (ev. -25%)
38	Espropriazione di area edificata	valore di mercato
40	Espropriazione di area non edificabile	valore agricolo di mercato
40 ¹	Espropriazione di area non edificabile non coltivata	valore di mercato valore complementare ?
Tipo di esproprio		Indennità aggiuntiva
40	Area coltivata da IAP	valore agricolo medio
40	Area coltivata da affittuario IAP	valore agricolo medio
Cessione volontaria		Corrispettivo
45	Area edificabile	valore di mercato × 1,1
45	Area edificata	valore di mercato
45 ¹	Area non edificabile	valore agricolo di mercato ?

¹ Tenendo conto delle dichiarazioni della sentenza della Corte Costituzionale n. 181/2011

Imprenditore agricolo professionale (IAP)

Decreto Legislativo 29 marzo 2004, n. 99

La qualifica di IAP può essere concessa da chi possiede conoscenze e competenze professionali (art. 5 del Regolamento (CE) n. 1257/1999), dedica all'attività agricola (di cui all'art. 2135 del codice civile) **almeno il 50% del proprio tempo di lavoro complessivo** e ricava dall'attività medesima **almeno il 50% del proprio reddito globale di lavoro**. Tutti questi requisiti sono ridotti al 25% nel caso di attività svolta in zone svantaggiate.

L'art. 39 del TU sull'indennità per reiterazione del vincolo

1. In attesa di una organica risistemazione della materia nel caso di reiterazione di un **vincolo preordinato all'esproprio o di un vincolo sostanzialmente espropriativo** è dovuta al proprietario una **indennità**, commisurata all'entità del **danno effettivamente prodotto**.

[...]

L'occupazione temporanea

L'art. 49 del TU

L'occupazione temporanea di aree non soggette ad esproprio

1. L'autorità espropriante può disporre l'occupazione temporanea di aree non soggette al procedimento espropriativo anche individuate ai sensi dell'articolo 12, se ciò risulti necessario per la corretta esecuzione dei lavori previsti.

[...]

L'art. 50 del TU

Indennità per l'occupazione

1. Nel caso di occupazione di un'area, è dovuta al proprietario una **indennità per ogni anno pari ad un dodicesimo di quanto sarebbe dovuto nel caso di esproprio dell'area e, per ogni mese o frazione di mese, una indennità pari ad un dodicesimo di quella annua.**

[...]

La retrocessione

L'art. 46 del TU - La retrocessione totale

1. Se l'opera pubblica o di pubblica utilità **non è stata realizzata o cominciata entro il termine di dieci anni** [...]

[...]

L'art. 47 del TU - La retrocessione parziale

1. Quando è stata realizzata l'opera pubblica o di pubblica utilità, l'espropriato può chiedere la restituzione della **parte del bene, già di sua proprietà, che non sia stata utilizzata** [...]

[...]

L'art. 48 del TU - Disposizioni comuni per la retrocessione totale e per quella parziale

1. Il **corrispettivo della retrocessione**, se non è concordato dalle parti, è determinato dall'ufficio tecnico erariale o dalla commissione provinciale prevista dall'articolo 41, su istanza di chi vi abbia interesse, sulla base dei **criteri applicati per la determinazione dell'indennità di esproprio e con riguardo al momento del ritrasferimento**.

[...]