

**Paolo Loro Ines Melloni**

# **L'articolo 20 dpr 327/2001**

**la procedura espropriativa  
ordinaria**

**guida operativa**

**2007**

**lo stato attuale della giurisprudenza  
indicazioni e soluzioni concrete  
flussogrammi e modulistica**

Paolo Loro Ines Melloni

# L'articolo 20 dpr 327/2001

la procedura ordinaria

guida operativa

**EXEO** edizioni 

Copyright © 2007 Exeo S.r.l.  
P. IVA 03790770287  
Piazzetta Modin 12  
35129 Padova

Tutti i diritti riservati. E' vietata la riproduzione anche parziale e con qualsiasi mezzo senza l'autorizzazione scritta dell'editore.

Autori:

*Paolo Loro*, laureato in giurisprudenza, operatore e consulente, direttore di Esproprioonline.it, autore di pubblicazioni in materia.

*Ines Melloni*, laureata in giurisprudenza, operatore presso l'ufficio espropriazioni del Comune di Reggio Emilia, autore di pubblicazioni in materia.

Collana diretta da *Paolo Loro*.

Pur compiendo ogni ragionevole sforzo per assicurare che i contenuti siano elaborati con la cura necessaria, si avverte che errori, inesattezze, omissioni o soggettività sono sempre possibili, a causa dell'intrinseca complessità della materia e dell'incessante susseguirsi di innumerevoli orientamenti dottrinali e giurisprudenziali di cui può essere dato conto solo parzialmente. L'editore e l'autore si esimono da ogni responsabilità per eventuali perdite finanziarie direttamente o indirettamente conseguenti ad errori e parzialità di informazioni in qualunque modo riconducibili al contenuto della presente guida.

L'editore e gli autori ringraziano per ogni segnalazione o suggerimento inviato a :  
direzione@exeoedizioni.it.

Prima edizione: settembre 2007

Collana: guide operative ESPROPRIONLINE  
G3 - L'articolo 20 dpr 327/2001  
ISBN – 978-88-95578-03-3

Questo volume è stato stampato presso:  
Exeo srl, via Garibaldi 129  
35028 Piove di Sacco PD



professionisti

pubblica amministrazione

### Nota redazionale

La presente guida è divisa in quattro parti: la prima contiene la trattazione teorica dell'argomento, la seconda riporta i flussogrammi, la terza la modulistica, la quarta la giurisprudenza rilevante, presentata nella forma degli estratti significativi e delle sintesi degli stessi.

Non ci sono note, per mantenere un'impostazione coerente con la natura di strumento operativo.

Non ci sono citazioni di dottrina e riviste: ciò naturalmente non significa che l'autore non abbia tenuto in debita considerazione la dottrina nella formazione delle proprie convinzioni, ma che, dato il taglio pratico, si è pragmaticamente preferito privilegiare gli orientamenti giurisprudenziali, riducendo le opinioni al minimo indispensabile.

Le sentenze citate tra parentesi costituiscono quasi sempre un'indicazione esemplificativa: si è perciò ritenuto di sacrificare i consueti incisi "ex multis", "ex plurimis", "es", che nella gran parte dei casi sono sottintesi.

La giurisprudenza è citata nel seguente modo: la sigla dell'autorità giudicante senza precisazione di sezioni (CASS per Corte di Cassazione, SU per Sezioni Unite, CCOST per Corte Costituzionale, CDS per Consiglio di Stato, AP per Adunanza Plenaria, CGA per Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana, TAR per Tribunale Amministrativo Regionale, APP per Corte d'Appello, TRIB per Tribunale, CCONTI per Corte dei Conti, CEDU per Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, TRGA per Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa) seguita dal numero della pronuncia e dall'anno. Per le corti di merito si riporta la data della pronuncia. I TAR sono seguiti dalla relativa sigla provinciale (es. BS = Brescia, PA= Palermo, NA= Napoli, e così via.).

Quando tra parentesi vengono citate in sequenza più pronunce del medesimo organo o tipologia di organo giudicante, vengono omesse le ripetizioni e le sentenze più recenti vengono citate per prime. Es.: (CASS 2356/2007, 4467/2005; TAR CT 246/2007, SA 3378/2005, CZ 24/2004).

Per snellezza sono state omesse le citazioni delle riviste ove sono state pubblicate le pronunce, perché sono oggi molto diffuse e complete le banche dati in cui le sentenze possono essere reperite; in ogni caso tutte o quasi si trovano su [www.esproprionline.it](http://www.esproprionline.it).

Salvo casi particolari i testi di legge sono riportati con il solo numero e anno (DPR 380/2001).

Gli articoli del testo unico DPR 327/2001 sono citati con il relativo numero tra parentesi senz'altra precisazione.

I commi sono espressi con punto dopo l'articolo (es. 23.1).

## SOMMARIO

parte 1 trattato .....	7
PROCEDURA ORDINARIA E PROCEDURE ACCELERATE ...	9
L'ITER ORDINARIO .....	17
COLLOCAZIONE DELL'ARTICOLO 20 NELL'AMBITO DEL PROCEDIMENTO ESPROPRIATIVO .....	23
IL CONTRADDITTORIO SULL'INDENNITÀ' .....	24
<i>La comunicazione di cui all'art. 17.2</i> .....	24
<i>Il coordinamento dell'articolo 17.2 con l'art. 20.1</i> .....	26
<i>Il senso della fase partecipativa per le aree non edificabili</i> .....	28
<i>Compilazione dell'elenco dei beni da espropriare e indicazione delle somme "offerte"</i> .....	29
<i>Notifica dell'elenco</i> .....	37
<i>Osservazioni e produzioni documenti</i> .....	37
<i>Il contraddittorio eventuale di cui all'articolo 20 comma 2</i> .....	38
DETERMINAZIONE DELL'INDENNITÀ PROVVISORIA E SUA NOTIFICA – ARTICOLO 20 COMMI 3 E 4.....	39
<i>Contenuto del provvedimento di determinazione della indennità provvisoria di espropriazione</i> .....	39
<i>Competenza ad emanare il provvedimento di determinazione della indennità provvisoria di espropriazione</i> .....	43
<i>Notifica del provvedimento di determinazione della indennità provvisoria di espropriazione</i> .....	43
ACCETTAZIONE E RIFIUTO DELLA INDENNITÀ .....	46
<i>Accettazione della indennità</i> .....	46
<i>L'accordo di cessione e l'atto di cessione</i> .....	58
<i>Accettazione pro quota</i> .....	60
<i>Rideterminazione dell'indennità provvisoria</i> .....	60
<i>Effetti dell'accettazione: la corresponsione della indennità</i> .....	63
<i>Il pagamento in presenza di diritti di terzi</i> .....	73
<i>Ipotesi di deposito della indennità accettata</i> .....	80
<i>Rifiuto della indennità: deposito in Cassa DDPP</i> .....	82
<i>Lo svincolo delle somme depositate</i> .....	83
<i>Importo da corrispondere e depositare</i> .....	87
<i>Effetti del ritardato pagamento o deposito</i> .....	88
IL DECRETO DI ESPROPRIO .....	94
<i>Decreto di esproprio: contenuto</i> .....	96

<i>Adempimenti successivi all'emanazione del decreto di esproprio</i>	98
<i>Tassazione del decreto di esproprio e dell'atto di cessione.....</i>	98
<i>Notifica del decreto di esproprio.....</i>	99
<i>Esecuzione del decreto di esproprio: l'immissione in possesso</i>	104
<i>Decreto di esproprio: effetti.....</i>	107
<i>Usucapibilità del bene espropriato.....</i>	109
<b>L'ATTO DI CESSIONE.....</b>	<b>111</b>
<i>Natura.....</i>	111
<i>L'atto di cessione e l'articolo 11 L 241/1990.....</i>	117
<i>Le clausole e quietanze rinunziative.....</i>	120
<i>Termini entro i quali può essere stipulato l'atto di cessione .</i>	130
<i>La mancata stipula dell'atto di cessione entro i termini.....</i>	134
<i>Forma dell'atto di cessione.....</i>	140
<i>L'invalidità dell'atto di cessione.....</i>	145
<i>L'utilità pratica dell'atto di cessione.....</i>	145
<b>DETERMINAZIONE DELLA INDENNITÀ DEFINITIVA E</b>	
<b>GIUDIZIALE.....</b>	<b>149</b>
<i>Il collegio dei tecnici.....</i>	149
<i>La Commissione Provinciale.....</i>	166
<i>La determinazione giudiziale dell'indennità.....</i>	167
<b>parte 2 flussogrammi.....</b>	<b>171</b>
<b>parte 3 modulistica.....</b>	<b>203</b>
<b>parte 4 giurisprudenza.....</b>	<b>285</b>

## PROCEDURA ORDINARIA E PROCEDURE ACCELERATE

L'art. 20 del DPR 08.06.2001 n. 327 è rubricato « La determinazione provvisoria dell'indennità di espropriazione ».

Nel complesso articolato della suddetta disposizione trova disciplina la sequenza procedimentale diretta alla determinazione dell'indennità di espropriazione, o meglio della “giusta indennità”, come di seguito sarà evidenziato, presupposto per l'emanazione del titolo ablativo (decreto di esproprio o atto di cessione volontaria).

S'impone un breve richiamo all'articolo 8 TU.

Per emanare il decreto di esproprio, dispone la norma richiamata, occorrono i seguenti presupposti:

- che l'opera da realizzare sia prevista nello strumento urbanistico generale e sul bene da espropriare sia stato apposto il vincolo espropriativo;
- che vi sia la dichiarazione di pubblica utilità;
- che sia stata determinata, anche in via provvisoria, l'indennità di esproprio.

L'emanazione del decreto di esproprio, oltre alla conformità urbanistica e all'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio, nonché alla dichiarazione di pubblica utilità, è pertanto sottoposta alla condizione della preliminare determinazione dell'indennità.

A tal fine il testounificatore ha previsto una procedura, che chiameremo “ordinaria” (articolo 20), e due procedure, che chiameremo “accelerate” (articoli 22 e 22 bis), entrambe disciplinate nel Titolo II Capo IV Sez. I « Del modo di determinare l'indennità di espropriazione ».

Solo nell'ipotesi della procedura ordinaria di cui all'art. 20, l'emanazione del decreto di esproprio e l'immissione in possesso nei beni interessati dalla realizzazione dell'opera pubblica, sono preceduti da una rigorosa sequenza procedimentale, con la quale si giunge alla determinazione della “giusta indennità”, oltre – salvo, per l'immissione in possesso, il disposto dell'articolo 20.6 – al pagamento o deposito della stessa.

Nelle procedure accelerate, viceversa, l'ordinario iter procedurale subisce deviazioni di diversa natura ed entità.

La procedura ordinaria risente ancora abbastanza, nella sua struttura generale, del principio che ispirava il Testo unico nella sua

originaria versione, sulla base del quale, come sottolineato dal Consiglio di Stato nel parere dell'Adunanza generale 4/2001, l'Amministrazione, prima espropria e poi entra nel fondo privato e comincia a realizzare l'opera.

« In tal modo si torna alla regola per cui la P.A. realizza l'opera sull'area oramai sua, con riduzione delle ipotesi di occupazione appropriativa o usurpativa; si ottengono vari risparmi perché l'Amministrazione occupa l'area e ne diventa proprietaria solo se l'opera è stata finanziata ed è subito realizzabile; si riducono le ipotesi di retrocessione, divenendo difficilmente ipotizzabili i casi di acquisto delle aree private in assenza della loro utilizzazione; si riduce, conseguentemente, il contenzioso» (così parere Ad. Gen. Consiglio di Stato 29 marzo 2001 n. 4/2001 §13.2.).

Tale regola (incrinata dal sesto comma introdotto dal DLGS 302/2002, come si dirà) rappresentava, e in parte ancora rappresenta, la principale peculiarità della procedura ordinaria rispetto alla procedura accelerata di cui all'art. 22 bis, con il quale il legislatore, con il DLGS 302/2002, ha reintrodotta l'istituto dell'occupazione d'urgenza, consentendo all'Amministrazione, al verificarsi di determinate condizioni, di immettersi nel possesso del bene in una fase antecedente al trasferimento della proprietà e alla stessa possibilità di accettazione dell'indennità da parte del proprietario.

Se si esclude la facoltà prevista dal sesto comma, nel procedimento ordinario l'immissione nel possesso avviene in sede di esecuzione del decreto di esproprio o dell'atto di cessione volontaria, ossia della vicenda traslativa della proprietà, che a sua volta segue la fase di determinazione ed offerta della indennità, nonché il suo deposito o corresponsione, nel caso rispettivamente di rifiuto o accettazione.

Come accennato, tuttavia, anche nella procedura ordinaria si assiste, a seguito dell'innesto – ad opera del DLGS 302/2002 – dell'attuale sesto comma nell'originario impianto, alla possibilità per l'Autorità espropriante di immettersi nel possesso del bene anticipatamente sia rispetto al trasferimento del diritto, sia rispetto al pagamento o deposito dell'indennità: si tratta però di una facoltà esercitabile solo se l'indennità provvisoria sia stata accettata dal proprietario.

La richiesta di immissione anticipata in possesso produce, nei confronti del titolare del bene, un duplice effetto giuridico. E'

innanzitutto fonte di un obbligo poiché il proprietario è tenuto a consentire l'immissione in possesso, tanto è vero che nel caso di opposizione all'immissione l'autorità espropriante può procedervi egualmente con la presenza di due testimoni; ciò tra l'altro esclude che l'Autorità debba procurarsi un'autorizzazione del proprietario ai fini dell'accesso.

E' contestualmente fonte di un diritto, poiché l'Amministrazione è tenuta a corrispondere un acconto pari all'80 per cento dell'indennità condivisa, sulla base di autocertificazione prodotta dal proprietario attestante la piena e libera proprietà del bene, nonché un'ulteriore somma a titolo di interessi nella misura del tasso legale sull'indennità, dalla data di immissione in possesso fino al pagamento dell'acconto e del saldo.

E' da rilevare che il pagamento dell'acconto non deve precedere l'immissione in possesso, al quale l'Autorità è legittimata per il solo fatto che vi sia stata condivisione dell'indennità. A riprova della correttezza di detta conclusione è la prescrizione normativa che individua il *dies a quo* di calcolo degli interessi nella data di immissione in possesso e il *dies ad quem* nella data di corresponsione dell'acconto e del saldo. Da ciò si evince che il legislatore ha presupposto che al momento del pagamento sia già avvenuta l'immissione nel possesso da parte della Autorità procedente.

Dall'esercizio da parte dell'Autorità della facoltà accordata dall'art. 20.6 consegue una modifica dell'iter procedimentale, con particolare riferimento alle fasi di corresponsione della indennità.

Una volta corrisposto l'acconto sulla base dell'autocertificazione (20.6), il proprietario ha l'onere di produrre la documentazione prevista dall'art. 20.8, comprovante la piena e libera proprietà del bene. L'Autorità procederà quindi ad ordinare e effettuare il pagamento del saldo secondo le modalità di cui all'art. 20.8 ed art. 26.

Il mancato rispetto dei termini previsti dalla normativa richiamata per l'effettiva corresponsione del saldo, determina la corresponsione di interessi (20.8) che si andranno ad aggiungere a quelli già previsti a fronte della disposta immissione in possesso anticipata (20.6).

Finalità evidente dell'istituto è di consentire un'accelerazione nell'esecuzione dei lavori. Ottenuto il possesso del bene, sarà infatti possibile iniziare la realizzazione dell'opera con anticipo rispetto all'emanazione del decreto di esproprio, che presuppone la corresponsione dell'indennità secondo il meccanismo e nel rispetto dei

tempi di cui agli artt. 20 e 26. L'immissione in possesso consente altresì all'Amministrazione di ritardare l'acquisizione del bene e quindi, la redazione del frazionamento, ad un momento in cui l'opera ha raggiunto un fase tale da consentire con sufficiente precisione l'individuazione del bene oggetto di ablazione. Finalità, queste, riscontrabili anche con riferimento all'istituto dell'occupazione d'urgenza, ossia nella procedura accelerata di cui all'art. 22 bis. Non a caso entrambi gli strumenti, tesi ad accelerare la realizzazione dell'opera, sono stati introdotti con lo stesso intervento normativo (DLG 302/2002), a riprova di un comune intento perseguito dal legislatore.

Certo è che l'immissione in possesso cui l'Amministrazione è facoltizzata ai sensi dell'art. 20.6, differisce profondamente dal provvedimento di occupazione d'urgenza di cui all'art. 22 bis, nonché dall'immissione in possesso con la quale è attuata l'esecuzione del decreto di esproprio ai sensi dell'art. 24.

Rispetto al decreto di occupazione d'urgenza (22 bis), l'immissione in possesso di cui all'art. 20.6 non necessita della sussistenza delle condizioni che costituiscono presupposto indefettibile per il ricorso alla procedura accelerata; unico presupposto è l'intervenuta condivisione della indennità, a sua volta non richiesta nella procedura di occupazione d'urgenza che, infatti, è disposta sulla base della determinazione della indennità e pertanto in un momento antecedente alla sua (eventuale) accettazione.

Elemento comune all'occupazione d'urgenza (22 bis) e nello stesso tempo di differenziazione rispetto al decreto di esproprio, consiste nel fatto che l'immissione in possesso non comporta acquisto della proprietà, che consegue solo all'emanazione del decreto di esproprio. Più precisamente l'art. 23 ricollega al decreto ivi previsto l'effetto traslativo della proprietà o del diritto oggetto dell'espropriazione, sotto la condizione sospensiva che il medesimo decreto sia successivamente notificato ed eseguito; l'esecuzione, come si vedrà più avanti, ha luogo tramite immissione in possesso che conseguentemente determina l'avveramento della condizione sospensiva con effetto ex tunc.

Ben diverso è l'effetto che consegue all'esercizio da parte della P.A. della facoltà concessa dall'art. 20.6, consistente nel possesso del bene, fermo restando l'onere per la stessa Amministrazione di concludere il procedimento tramite l'emanazione del provvedimento

acquisitivo. Circostanza questa che accomuna l'istituto in esame con l'occupazione d'urgenza (22 bis), la cui peculiarità sul piano degli effetti rispetto al decreto di esproprio, è stata colta anche da recente giurisprudenza, che ha sottolineato l'autonomia dei due provvedimenti (TAR CZ 821/2007).

Se l'acquisizione anticipata del possesso è elemento comune alla occupazione d'urgenza (22 bis) ed all'esercizio della facoltà concessa alla P.A. dall'art. 20.6, funzionale in entrambi i casi a consentire l'inizio dei lavori, non va sottovalutata la differenziazione di fondo tra i due istituti, sulla quale si fonda se non l'esclusiva, certamente una delle principali motivazioni che, sussistendone i presupposti, dirigono l'Amministrazione procedente a privilegiare la procedura accelerata di cui all'art. 22 bis.

Tale differenziazione deriva dallo stesso presupposto legittimante l'Amministrazione al ricorso alla facoltà di cui all'art. 20.6, consistente nella condivisione dell'indennità.

Per effettuare l'immissione nel possesso in tutti i beni su cui è stata localizzata l'opera e quindi per iniziare i lavori previa consegna degli stessi all'impresa, l'Amministrazione dovrebbe ottenere la condivisione della indennità offerta da parte di tutte le ditte interessate; è presumibile che ciò, salvo ipotesi di procedimenti che coinvolgono una sola o poche ditte, difficilmente si possa verificare, vanificando, di fatto, la facoltà concessa dalla norma.

Un altro scenario è possibile nei rapporti tra procedura ordinaria e accelerata, come si desume dalla sentenza TAR PE 445/2007: l'innesto "in corsa" della procedura urgente nella procedura ordinaria.

Nella sentenza in questione, l'ente aveva intrapreso la procedura ordinaria, ma a seguito del comportamento inerte e non concordatario del proprietario, si era determinata una situazione di urgenza, che ha indotto ad abbandonare la procedura ordinaria per emettere senz'altro il decreto di esproprio di cui all'articolo 22.

Per il TAR abruzzese il ricorso al procedimento di cui all'art. 20 DPR 327/2001 non esclude, una volta accertato il comportamento inerte e non concordatario dell'espropriato, di sostituire la procedura ordinaria con quella urgente di cui all'art. 22, « se resa necessaria dagli sviluppi della fattispecie e se ritenuta più confacente dall'Amministrazione nell'economia della sua azione complessiva ».

La sentenza è discutibile, perché il comportamento non collaborativo del proprietario non è certamente un evento

imprevedibile in una procedura espropriativa, anzi deve essere sempre messo in conto, e i tempi conseguenti all'emanazione del decreto di esproprio fanno parte dell'iter ordinario dell'articolo 20: se non si ritiene che tali tempi siano compatibili con l'avvio dei lavori, ciò va valutato a monte, al fine di intraprendere più appropriatamente, *ab origine*, la procedura accelerata in luogo di quella ordinaria.

Tuttavia l'urgenza è un fattore dinamico, e la sua insorgenza potrebbe effettivamente manifestarsi per la prima volta – e imprevedibilmente – anche dopo aver avviato la procedura ordinaria: in questo senso i tempi ordinari di immissione in possesso potrebbero diventare d'improvviso intollerabili per l'amministrazione e giustificare un "salto di binario" procedimentale.

In definitiva, l'articolo 20.6 è frutto di una impostazione di compromesso i cui limiti sono abbastanza evidenti.

Infatti la possibilità di immissione anticipata nel possesso introdotta nella procedura ordinaria compromette l'originario impianto garantista per il proprietario (secondo il quale si può occupare un bene solo dopo averlo espropriato), senza, allo stesso tempo, che ciò si traduca in un completo vantaggio per la pubblica amministrazione, la quale non è messa in grado di pianificare efficacemente i tempi di apertura del cantiere, perché l'impossessamento del bene viene fatto dipendere da un evento (l'accettazione dell'indennità da parte del proprietario) accidentale ed estraneo alla sua volontà e possibilità di programmazione, per cui, in ultima analisi, il momento dell'occupazione può continuare ad essere preventivato con certezza solo con riguardo al termine del laborioso iter di deposito dell'indennità: l'immissione in possesso anticipata nella procedura ordinaria rimane incerta.

In conclusione si può affermare che la procedura ordinaria è caratterizzata da un grado di maggiore lentezza e incertezza per l'Autorità espropriante in ordine ai tempi di immissione in possesso rispetto alle procedure accelerate, ove l'immissione in possesso avviene senz'altro e immediatamente, con i conseguenti riflessi sulla programmazione delle opere pubbliche.

Anche la procedura accelerata di cui all'art. 22 si ispira alla regola sopra richiamata (per cui prima si acquista la proprietà del bene e poi si realizza l'opera), sennonché diverse sono le deviazioni rispetto al procedimento ordinario.

In primo luogo l'art. 22 garantisce l'immediata immissione in

possesso della quale, come si è detto, nel procedimento ordinario vi è certezza solo al termine della procedura.

Ulteriore elemento di differenziazione tra l'articolo 20 e l'articolo 22 consiste nel fatto che l'articolo 22 consente l'immediata emanazione del decreto di esproprio, sulla base della determinazione urgente della indennità, con omissione della fase partecipativa prevista nei primi due commi dell'articolo 20.

« Il procedimento di determinazione e di pagamento dell'indennità di espropriazione si snoda attraverso i seguenti passaggi:

- l'offerta dell'indennità da parte del promotore della espropriazione;
- la determinazione dell'indennità provvisoria prima dell'emanazione del decreto di espropriazione;
- l'accettazione da parte dell'espropriando dell'indennità provvisoria;
- nel caso di accettazione, il pagamento dell'indennità;
- nel caso di mancata accettazione e mancato accordo sull'indennità, il deposito della stessa presso la Cassa depositi e prestiti;
- nel caso di mancata accettazione e mancato accordo sull'indennità, la determinazione peritale dell'indennità;
- a seguito della determinazione peritale dell'indennità, l'ordine di pagamento o di deposito della stessa presso la Cassa depositi e prestiti;
- a seguito degli adempimenti sub 6) e 7), l'emanazione del decreto di esproprio;
- l'emanazione del decreto di esproprio anche a seguito della determinazione urgente della indennità di espropriazione, in casi di particolare urgenza, tale da non consentire l'applicazione del procedimento di determinazione provvisoria dell'indennità »

(così parere reso allo schema del testo unico sulle espropriazioni dalla Adunanza Generale del Consiglio di Stato 29 marzo 2001 n. 4/2001 § 22).

Traendo lo spunto dal riportato passaggio del parere della Adunanza Plenaria (epperò riferito all'originaria versione del testo unico, anteriore ai profondi emendamenti apportati dal DLGS 302/2002 che hanno reso possibile l'emanazione del decreto di esproprio anche dopo il pagamento o il deposito dell'indennità provvisoria, e non necessariamente della definitiva), si rileva che la

determinazione dell'indennità è una fase obbligatoria del procedimento espropriativo, presupposto indefettibile per la emanazione del provvedimento ablativo, e ciò in ossequio alla disposizione di cui all'art. 42.3 Cost., ancora prima che per effetto dell'art. 8 TU.

Nello stesso tempo suddetta fase procedimentale è dal legislatore attualizzata, con conseguente sua rivisitazione alla luce dei principi del procedimento amministrativo introdotti nell'ordinamento, tra cui il "giusto procedimento" (L 241/1990).

Con riserva di una attenta analisi di tali profili innovativi, è opportuno fin da ora rilevare che anche nella fase di determinazione dell'indennità il legislatore presta particolare attenzione al contraddittorio con il destinatario della azione amministrativa, garantendo diversi momenti di partecipazione procedimentale.

Tale contraddittorio è attenuato in ragione della urgenza, nel caso di ricorso alla procedura di cui all'art. 22, in cui il decreto di esproprio è emanato sulla base della determinazione urgente della indennità, con omissione delle fasi partecipative di cui ai primi due commi dell'art. 20, nonché senza attendere l'esito dell'offerta indennitaria e quindi prescindendo dalla corresponsione o deposito della stessa (infatti nelle procedure accelerate l'accettazione dell'indennità da parte del proprietario – art. 22 bis – o dell'ex-proprietario – art. 22 – può essere effettuata solo successivamente all'immissione in possesso).

La procedura ordinaria di cui all'art. 20 ha carattere generale, nel senso che trova applicazione in tutti i casi in cui non sussistono i presupposti per ricorrere, da parte della Autorità espropriante, alle procedure accelerate di cui all'art. 22 e art. 22 bis.

Di conseguenza, mentre il ricorso alla procedura dell'articolo 20 non è sottoposto a particolari condizioni, tanto che può essere appunto considerata come la procedura espropriativa "ordinaria", da intraprendere, senza necessità di alcuna motivazione, dopo la dichiarazione di pubblica utilità e il "giusto procedimento" di cui all'art. 17.2, il ricorso alle procedure accelerate di cui agli artt. 22 e 22 bis, è sottoposto alle condizioni ivi indicate.

Le procedure accelerate costituiscono in ogni caso una *facoltà* per l'Amministrazione, che potrà decidere di non ricorrervi anche in presenza dei relativi presupposti (l'interpretazione letterale degli artt. 22 e 22 bis non lascia dubbi in merito); la procedura ordinaria viceversa si rende necessaria, in mancanza dei presupposti prescritti

per il ricorso alla occupazione d'urgenza (22 bis) o al decreto di esproprio (22) ovvero qualora l'Autorità procedente non eserciti la facoltà di ricorrere alle procedure accelerate, pur sussistendone le condizioni.

## L'ITER ORDINARIO

Entro 30 giorni dalla efficacia della dichiarazione di p.u. il promotore dell'espropriazione compila l'elenco dei beni e delle ditte ed indica le somme per ciascun esproprio (20.1). Qualora l'efficacia della pubblica utilità derivi dall'approvazione di piani urbanistici esecutivi, il termine decorre dalla data di inserimento degli immobili da espropriare nel programma di attuazione dei piani stessi (20.15).

In questa fase il promotore dell'espropriazione beneficia dell'attività istruttoria già effettuata dal progettista: si ricorda infatti come ai sensi del quarto comma dell'articolo 33 del DPR 554 del 21 dicembre 1999 il piano particellare di esproprio, che costituisce uno degli allegati al progetto definitivo, deve già contenere la previsione indennitaria ditta per ditta.

L'elenco va notificato con le forme degli atti processuali civili ai proprietari nella parte che li riguarda informandoli della possibilità di produrre entro 30 giorni osservazioni, documenti e perizie (20.1).

Questo passaggio è di non facile raccordo, dal punto di vista procedimentale e funzionale, con la comunicazione di cui all'articolo 17.2, con la quale era stata data precedentemente notizia al proprietario dell'avvenuta dichiarazione di pubblica utilità e allo stesso sollecitata la produzione di ogni elemento utile per determinare il valore da attribuire all'area. Un coordinamento ragionevole tra le due norme, come si dirà, può consistere nell'applicarle in sequenza, attendendo di aver esaurito la fase introdotta dall'articolo 17.2 prima di trasmettere la somma offerta ai sensi del 20.1, anche a costo di oltrepassare il termine (ordinatorio) dei trenta giorni.

Ove l'autorità espropriante, dopo aver valutato le osservazioni, lo ritenesse opportuno e compatibile con le esigenze di celerità del procedimento, può invitare ancora una volta il proprietario o il

beneficiario dell'esproprio ad indicare, entro ulteriori 20 giorni, quale a suo parere sia il valore da attribuire all'area ai fini della determinazione dell'indennità (20.2).

Vien da chiedersi cosa succeda se il proprietario, anziché proporre osservazioni, come gli è espressamente consentito dall'articolo 20.1, accetti o rifiuti formalmente la somma offerta in tale sede.

Ora, i termini da rispettare nell'iter ordinario ex art. 20 della determinazione dell'indennità sono i seguenti: trenta giorni per proporre osservazioni a seguito della somma offerta ex art. 20.1, trenta giorni per l'accettazione dell'indennità provvisoria a decorrere dalla sua notifica ex art. 20.4, e ulteriori venti giorni per la comunicazione da parte del proprietario del nominativo del proprio tecnico a decorrere dalla notifica dall'invito di cui all'articolo 21.2.

Formalmente, può essere accettata o meno dal proprietario la determinazione dell'indennità "ufficiale" di cui all'articolo 20.3, mentre non è previsto che ciò avvenga a seguito della mera indicazione della somma offerta di cui all'articolo 20.1, finalizzata ad instaurare un contraddittorio sul *quantum*.

Tuttavia è del tutto ragionevole ritenere che, in caso di accettazione della somma offerta ai sensi dell'articolo 20.1 e congruità in termini di equiparazione all'indennità di esproprio da parte del dirigente dell'ufficio espropriazioni competente a determinare formalmente l'indennità, sia possibile chiudere direttamente con la cessione volontaria ai sensi dell'articolo 45 senza necessità di procedere all'applicazione dell'articolo 20.3 - e dunque senza procedere alla determinazione formale dell'indennità - con successivo periodo di tempo per la relativa accettazione, dal momento che l'articolo 45 attribuisce al proprietario il diritto alla stipula dell'atto di cessione fin dalla dichiarazione di pubblica utilità.

Nell'ipotesi in cui proprietario rifiuti espressamente la somma offerta ai sensi dell'articolo 20.1, e l'Autorità espropriante ritenga di determinare l'indennità ai sensi del terzo comma in un importo corrispondente a quanto offerto ai sensi del primo comma, non sembra tuttavia possibile bypassare il termine di trenta giorni per l'eventuale accettazione di quest'ultima previsto dal quarto comma, periodo durante il quale il proprietario potrebbe pur sempre - legittimamente - cambiare idea rispetto alla precedente manifestazione di volontà.

Peraltro è solo l'accettazione dell'indennità provvisoria formalmente determinata che assume carattere definitivo e vincolante

per il proprietario: allo stesso modo, si può ritenere, assume rilevanza procedimentale, al fine di procedere alla successiva determinazione dell'indennità in via definitiva, solamente il rifiuto – o la mancata accettazione – intervenuti in questo preciso arco temporale.

Più plausibile è la possibilità di bypassare il termine di cui all'art. 21.2 se il proprietario abbia indicato il tecnico di fiducia avvalendosi della facoltà di cui all'art. 20.7, la quale è appunto prevista «al fine dell'applicazione dell'articolo 21, comma 2». Questa disposizione, nel contesto dell'articolo 20, appare scoordinata: infatti presuppone che il proprietario sia stato preventivamente informato della possibilità di nominare il tecnico di parte e di avvalersi del collegio dei tecnici per la determinazione dell'indennità, mentre ciò è previsto solo in un momento successivo, mediante apposita notifica ai sensi dell'articolo 21.2. Si tratta di un argomento a favore di coloro che ritengono possibile anticipare la comunicazione di cui all'articolo 21.2 nel contesto della notifica della determinazione dell'indennità provvisoria.

Valutate le osservazioni l'autorità espropriante determina dunque in via provvisoria l'indennità di esproprio, eventualmente avvalendosi dell'Agenzia del Territorio, della Commissione provinciale o degli enti locali (20.3). Dal tenore della norma sembra che tali organismi non possano rifiutarsi di produrre le stime richieste.

La determinazione va notificata agli interessati (proprietari e beneficiario dell'esproprio se diverso dall'autorità espropriante) con le forme degli atti processuali civili (20.4).

Entro 30 giorni dalla notifica l'indennità può essere accettata dal proprietario con dichiarazione irrevocabile (20.5). In caso di silenzio si intende rifiutata e si procede a determinare l'indennità in via definitiva.

E' in ogni caso diritto del proprietario concludere in ogni momento a decorrere dalla dichiarazione di p.u. fino all'immissione in possesso un accordo di cessione bonaria sulla base dei valori indicati dall'art. 45.2, secondo quanto stabilito dal primo comma dell'articolo 45.

Ai sensi del sesto comma, una volta accettata l'indennità, il proprietario non può esimersi dal consentire all'autorità espropriante che ne faccia richiesta l'immissione in possesso anticipata del fondo. In tal caso ha diritto di ricevere un acconto dell'80% dietro autocertificazione attestante la piena e libera proprietà del bene.

La formula usata dal legislatore (“il proprietario è tenuto a

consentire”) appare piuttosto ambigua, nel senso che sembrerebbe imporre al proprietario (“è tenuto”) una azione volontaria (“consentire”), il che evidentemente non è possibile; si deve ragionevolmente ritenere che la PA disponga – *tout court* – di un potere coercitivo ad uso discrezionale, potendo disporre l’occupazione del terreno con semplice comunicazione-richiasta al proprietario.

Dalla data dell’immissione in possesso decorrono gli interessi legali sull’indennità, da intendersi sull’intera indennità fino all’acconto e sul saldo dall’acconto al saldo (20.6): la previsione degli interessi è la dimostrazione che – in caso di accettazione – l’amministrazione può, da un lato, immettersi nel possesso del bene ancor prima di aver materialmente erogato l’acconto, dall’altro, che il credito all’acconto diventa esigibile all’atto dell’immissione in possesso.

Come si è già accennato, la procedura ordinaria è caratterizzata, rispetto alle procedure accelerate, dalla sostanziale incertezza del momento dell’immissione in possesso anticipata rispetto all’atto di cessione volontaria o al decreto di esproprio, non potendo essere imposta al proprietario che non accetta l’indennità (20.6).

Questa incertezza è foriera di una serie di inconvenienti, connessi ad una maggiore aleatorietà nella programmazione e nell’affidamento delle opere pubbliche. Se ad esempio viene ultimata la gara di appalto e sta per essere stipulato il contratto con l’impresa aggiudicataria, non è possibile avviare la procedura di occupazione ai sensi del quarto comma dell’articolo 71 del DPR 554/1999 al fine di poter consegnare tempestivamente le aree per l’apertura del cantiere, quando il numero di destinatari della procedura espropriativa sia inferiore ai 50, e non si possa dimostrare che sussistono particolari ragioni di urgenza che giustificano il ricorso all’articolo 22 bis.

In tal caso non vi è altra possibilità, per immettersi nel possesso, che emanare il decreto di esproprio.

Dal punto di vista procedimentale questo non sarebbe di per sé un problema, essendo sufficiente depositare l’indennità provvisoria rifiutata, (anche se tra tempi di pubblicazione dell’ordinanza di deposito ex art. 26, attesa del termine per l’eventuale impugnazione di terzi e tempi tecnici vari, determina di impegno, ordinanza di deposito, tempi di ragioneria, tesoreria, ecc., si debbono mettere in conto come minimo due mesi).

Il problema vero è che l’anticipazione “al buio” del frazionamento

catastale rispetto alla realizzazione dell'opera, e l'irreversibilità dell'esproprio, presuppongono una progettazione perfetta e blindata rispetto ad ogni futura variazione del sedime dell'opera.

Il rischio nella procedura ordinaria, cioè, è quello che, dovendosi necessariamente espropriare prima di iniziare i lavori, potrebbe in un secondo momento sorgere l'esigenza di effettuare varianti in corso d'opera che renderebbero inutile il già effettuato frazionamento, e soprattutto la già effettuata espropriazione (con relativa erogazione dell'indennità).

E una volta espropriato il bene, questo non può essere restituito d'ufficio al proprietario, costringendolo a restituire l'indennità erogata, o svincolando a proprio favore l'indennità depositata: infatti la retrocessione è un diritto potestativo del proprietario e non può a questi essere imposta d'imperio.

Qualora il proprietario abbia accettato la determinazione dell'indennità provvisoria, e abbia dichiarato l'assenza di diritti di terzi sul bene, è tenuto a depositare, nel termine di sessanta giorni dall'accettazione, la documentazione comprovante, anche mediante attestazione notarile, la piena e libera proprietà del bene (20.8).

Questa disposizione è un'ulteriore riprova del fatto che non spetta all'amministrazione precedente effettuare verifiche ipotecarie, la quale può limitarsi a procedere nei confronti degli intestatari catastali: l'onere di produrre la documentazione comprovante la piena e libera proprietà del bene – dopo aver già autocertificato la piena e libera proprietà ai fini della percezione dell'acconto – è, infatti, posto a carico del proprietario.

Qualche perplessità può sorgere con riguardo alla – non meglio precisata – attestazione notarile, che dovrebbe sostituire la documentazione attestante la piena e libera proprietà del bene, poiché non è ben chiaro come il notaio possa rilasciare una simile attestazione senza che – a sua volta – sia stato in condizione di prendere visione della documentazione che essa dovrebbe sostituire.

In caso di dimostrazione della piena e libera proprietà del bene, l'intera indennità, ovvero il saldo di quella già corrisposta a titolo di acconto, è corrisposta entro il termine dei successivi sessanta giorni, decorso il quale al proprietario sono dovuti gli interessi legali anche se non sia avvenuta l'immissione in possesso.

Come meglio si dirà più avanti, questa disposizione deve coordinarsi con la procedura dell'articolo 26, come impone l'art.

26.1bis, ma si tratta di un coordinamento arduo; infatti da un lato l'articolo 26.10 pone un termine per il pagamento di 60 giorni dalla comunicazione dell'ordine di pagamento al promotore dell'espropriazione – il quale ordine a sua volta deve essere emanato dopo 30 giorni dalla data della notifica della determinazione dell'indennità provvisoria – e non dal deposito della documentazione come invece dispone l'art. 20.8, dall'altro lato è in ogni caso assai difficile non sforare il termine dei 60 giorni se si considerano i tempi tecnici dell'emissione dell'ordinanza, della pubblicazione sul BUR o sulla GU, e il termine sospensivo di 30 giorni per l'opposizione dei terzi necessario ai fini dell'esecutività del provvedimento di pagamento ai sensi dell'art. 26.8.

Si può verosimilmente ipotizzare che dalla notifica dell'indennità il proprietario abbia 30 giorni per accettare e dalla data dell'accettazione egli abbia 60 giorni per depositare la documentazione attestante la piena e libera proprietà del bene; dopo l'accettazione e il deposito della documentazione, l'autorità espropriante emette l'ordine di pagamento, che diventa esecutivo trenta giorni dopo la sua pubblicazione ai sensi dell'art. 26.7, il quale deve essere eseguito dal promotore entro 60 giorni da quando ne ha ricevuto notizia; se il tutto avviene entro i 60 giorni dal deposito della documentazione, non sono dovuti interessi, altrimenti sono dovuti interessi.

Il trasferimento del diritto, in caso di mancato concordamento dell'indennità, avviene necessariamente tramite decreto di esproprio, mentre, in caso di concordamento dell'indennità, può avvenire indifferentemente con atto di cessione volontaria o decreto di esproprio.

Infatti il beneficiario dell'esproprio ed il proprietario stipulano l'atto di cessione del bene qualora sia stata condivisa la determinazione della indennità di espropriazione e sia stata depositata la documentazione attestante la piena e libera proprietà del bene (20.9), ma può anche, sempre in caso di accettazione, essere emanato il decreto di esproprio:

- quando il proprietario percepisca la somma e si rifiuti di addivenire alla stipula dell'atto di cessione del bene (20.9);
- sempre, dopo aver pagato l'importo concordato (20.11);
- dopo aver ordinato il deposito dell'indennità condivisa presso la

Cassa Depositi e Prestiti nelle fattispecie in cui è previsto il deposito dell'indennità accettata in luogo del pagamento, e cioè qualora il proprietario accettante non abbia dichiarato l'assenza di diritti di terzi sul bene, ovvero non abbia depositato la documentazione attestante la piena e libera proprietà del bene nel termine dei sessanta giorni dall'accettazione, ovvero non si presti a ricevere la somma spettante (20.12).

Conformemente alla giurisprudenza costante, secondo la quale l'accettazione dell'indennità non fa insorgere un diritto a trasferire la proprietà tramite atto di cessione volontaria anziché decreto di esproprio, quanto piuttosto un diritto a percepire le maggiorazioni, l'art. 20.12 stabilisce che al proprietario che abbia condiviso l'indennità offerta spetta l'importo di cui all'articolo 45.2, anche nel caso in cui l'autorità espropriante abbia optato per il decreto di espropriazione in luogo dell'atto di cessione volontaria.

## COLLOCAZIONE DELL'ARTICOLO 20 NELL'AMBITO DEL PROCEDIMENTO ESPROPRIATIVO

Procediamo ora a collocare la procedura in esame nella sequenza in cui si sviluppa il procedimento espropriativo, nel suo complesso considerato.

Norma di riferimento è, ancora una volta, l'art. 8 che, come sopra evidenziato, condiziona l'emanazione del decreto di esproprio ai presupposti della compatibilità urbanistica/vincolo espropriativo, della dichiarazione di pubblica utilità e della determinazione della indennità di esproprio.

Dalla suddetta disposizione è possibile evincere gli adempimenti che devono precedere la determinazione provvisoria della indennità di espropriazione ex art. 20.

Essi consistono negli adempimenti di carattere urbanistico, se necessari, e nella dichiarazione di pubblica utilità, attraverso l'adozione degli atti a ciò funzionali (12).

L'attivazione del procedimento ordinario ex art. 20 dovrà altresì essere preceduto dagli adempimenti di cui all'art. 17, il cui secondo

comma, in particolare, rappresenta il collegamento tra la fase dichiarativa della pubblica utilità e la fase di determinazione della indennità, pur con alcune difficoltà di coordinamento, come si cercherà di evidenziare nel successivo paragrafo.

## IL CONTRADDITTORIO SULL'INDENNITA'

### *La comunicazione di cui all'art. 17.2*

La comunicazione di cui all'art. 17.2, con la quale viene data notizia della data in cui è diventato efficace il provvedimento approvativo del progetto definitivo e dichiarativo della pubblica utilità, nonché della facoltà di prendere visione della relativa documentazione, contiene anche l'invito al proprietario di fornire ogni utile elemento per determinare il valore da attribuire all'area ai fini della liquidazione dell'indennità di esproprio.

Dunque tale comunicazione si pone come il punto di raccordo tra la procedura precedente e la procedura successiva alla dichiarazione di pubblica utilità: conclude la prima e inizia la seconda.

La rilevanza della comunicazione di cui all'art. 17.2 è indubbia, essendo il suo scopo quello di consentire alla PA di pervenire ad una quantificazione appropriata dei beni da espropriare, usufruendo di elementi di valutazione forniti dallo stesso espropriando che potrebbero essere sfuggiti alla precedente fase istruttoria, e quindi favorendo la riduzione di occasioni di contenzioso: l'omissione della comunicazione travolge la successiva procedura di occupazione (TAR RC 73/2007), e inficia il provvedimento di determinazione dell'indennità (TAR NA 1406/2007).

La comunicazione dell'art. 17.2 introduce una vera e propria fase partecipativa tra l'autorità espropriante e l'espropriando avente ad oggetto la determinazione dell'indennità, fase che dunque risponde ai generali principi che regolano il contraddittorio tra la PA e i cittadini, primo tra tutti quello dell'effettività, o sostanzialità del "giusto procedimento" (cioè dell'effettiva partecipazione dell'interessato, senza che la comunicazione si traduca in un vuoto formalismo o

inutile rito).

Sarà dunque opportuno fissare nella comunicazione un congruo termine per presentare le osservazioni, che potrebbero consistere anche in complesse perizie di stima, e riservarsi un ulteriore periodo di tempo per esaminare le eventuali osservazioni pervenute (TAR CA 444/2007): durante questo arco di tempo l'amministrazione deve astenersi dal procedere alla determinazione dell'indennità.

Nulla vieta che la comunicazione dell'art. 17.2 possa avere anche ulteriori contenuti rispetto a quelli strettamente previsti dalla disposizione.

Innanzitutto essa può essere corredata di una copia del provvedimento di approvazione del progetto definitivo, senza limitarsi a riportarne gli estremi e ad invitare l'interessato a rivolgersi agli uffici per estrarne copia, ottenendo in tal modo – tra l'altro – di far certamente decorrere i termini per l'impugnazione.

Inoltre la comunicazione può essere utilizzata per informare il destinatario del suo diritto di stipulare fin da subito (frazionamento permettendo) l'atto di cessione volontaria ai sensi dell'articolo 45, e circa la decisione della PA di ricorrere alla procedura ordinaria ex art. 20 o a quella accelerata di cui all'articolo 22 bis o 22.

In quest'ultimo caso sarà bene preavvisare che seguirà il decreto di esproprio o di occupazione mediante notifica nelle forme degli atti processuali civili con un avviso contenente l'indicazione del luogo, del giorno e dell'ora in cui sarà prevista l'immissione in possesso, almeno sette giorni prima di essa, ovvero preavvisare che esso decreto sarà notificato contestualmente all'immissione in possesso, comunque dopo la scadenza del termine per trasmettere elementi utili per la stima.

Evidenti ragioni di opportunità consigliano di informare il proprietario – se si tratta di aree agricole – che per la determinazione dell'indennità provvisoria corre in ogni caso l'obbligo di attenersi ai valori agricoli medi prestabiliti dalla commissione provinciale, e ciò al fine di risparmiargli inutili perizie sul valore agricolo effettivo o sul danno all'azienda agricola, che avrebbero possibilità di essere prese in considerazione solo in sede di successive determinazioni ai sensi dell'articolo 40.1 (l'unico ragionevole margine di discussione che si può ammettere in questa fase con il proprietario di un'area agricola, riguarda il deprezzamento dell'area residua ai sensi dell'art. 33, ovvero la stessa natura non edificabile dell'area).

Inoltre, essendo la dichiarazione di pubblica utilità un provvedimento lesivo della sfera giuridica soggettiva del destinatario (CDS AP 14/1999), è opportuno indicare i rimedi giurisdizionali (termine e autorità cui ricorrere) avverso la delibera di approvazione del progetto, ai sensi dell'art. 3 della legge 241/90.

### *Il coordinamento dell'articolo 17.2 con l'art. 20.1*

Gli articoli 17.2 e 20.1 non sono facili da coordinare.

Come si è detto, nel sollecitare la produzione di ogni utile elemento per determinare il valore da attribuire all'area, la comunicazione dell'articolo 17 introduce a tutti gli effetti una fase partecipativa, perché è evidente che se il proprietario fornisce elementi di valutazione per la stima, bisogna pur prenderli in considerazione e stabilire se accoglierli in toto, parzialmente o punto, non potendosi ammettere che l'invito sia fine a se stesso e improduttivo di effetti.

Ora, tra i tempi tecnici necessari per inviare la comunicazione dell'articolo 17.2 dopo l'efficacia del provvedimento che comporta la dichiarazione di p.u., tempo (congruo) da lasciare al proprietario per produrre osservazioni, documenti o perizie (almeno 20-30 giorni), e il successivo periodo di tempo necessario a valutare le eventuali osservazioni o perizie pervenute, è agevole constatare che la fase partecipativa difficilmente possa durare meno di due o tre mesi.

Ebbene, il comma 1 dell'art. 20 fissa un termine di 30 giorni da quando è divenuto efficace l'atto che dichiara la pubblica utilità entro il quale il promotore dell'espropriazione provvede a notificare al proprietario la somma offerta per l'indennità.

E' evidente che se il promotore dell'espropriazione osservasse rigorosamente tale termine, sarebbe per lui molto difficile, il più delle volte, elaborare un'offerta che tenga conto delle osservazioni prodotte dai proprietari a seguito della comunicazione dell'art. 17.2.

In pratica il proprietario, a seguito dell'invito pervenuto a tal fine dall'Autorità espropriante ex art. 17.2, se volesse dare retta a tale invito, non farebbe in tempo a formulare le sue osservazioni o a produrre la sua (costosa) perizia, o farebbe a malapena in tempo a presentarle, che si vedrebbe pervenire dal promotore dell'espropriazione una offerta indennitaria che da tali

osservazioni/perizia prescinde completamente, con la beffa aggiuntiva di un ulteriore invito a produrre nuove osservazioni ed elementi per la stima.

Il buon senso induce a considerare il termine dei trenta giorni dell'art. 20.1 come ordinatorio, da rispettarsi ove sia possibile, nel presupposto improntato a ragionevolezza che il promotore dell'espropriazione debba in ogni caso attendere e tener conto dell'esito della fase partecipativa innescata dall'art. 17.2.

In teoria, giusta il disposto dell'articolo 20.3, l'Autorità espropriante dovrebbe intervenire in sede valutativa e decisoria sulle osservazioni solo al momento di determinare formalmente l'indennità provvisoria, ma – a parte il fatto che nella maggior parte dei casi promotore e Autorità coincidono – appare senz'altro opportuno un coordinamento tra i due soggetti anche nella fase valutativa delle osservazioni pervenute ai sensi dell'articolo 17.2 prima dell'offerta ai sensi dell'articolo 20.1, per evitare il rischio di contrasti valutativi sulle medesime osservazioni tra promotore e Autorità; a meno che non si voglia – con estremo (razionale ma eccessivo) rigore procedimentale – ritenere che le osservazioni ex art. 17.2 vengono valutate esclusivamente dal promotore ai fini della predisposizione dell'offerta di cui all'art. 20.1, e solo nel caso in cui il proprietario abbia ancora qualcosa da ridire dopo l'offerta di cui all'art. 20.1, e produca ulteriori osservazioni successive alla notifica della stessa, queste ultime siano oggetto di (esclusiva) valutazione da parte dell'Autorità espropriante in sede di determinazione dell'indennità ai sensi del terzo comma.

Escluso in ogni caso – per evidenti ragioni di razionalità e buon andamento dell'azione amministrativa – che gli articoli 17.2 e 20.1 vadano esperiti in modo scoordinato e indipendente, si tratta dunque di armonizzare i passaggi, attendendo di aver concluso la fase partecipativa instaurata dalla comunicazione di cui all'art. 17.2 prima di iniziare gli adempimenti previsti dall'art. 20.1.

E' invalsa la prassi di “fondere” in un unico adempimento l'articolo 17.2 con l'art. 20.1. In pratica si notifica all'espropriando un'unica comunicazione, dandogli notizia della data in cui è diventato efficace l'atto dichiarativo della pubblica utilità, indicando già in tale sede la somma offerta (che sarà quella di progetto), e sollecitando eventuali osservazioni, documenti utili, perizie, ecc.

Tuttavia da un punto di vista pratico, da un lato, gli elementi

forniti dal proprietario a seguito della comunicazione ex art. 17.2 possono essere assai utili ai fini della quantificazione della indennità di cui all'art. 20.1, e incentivare la condivisione della stessa ed il conseguente atto di cessione che l'art. 45, dall'altro lato, è "strategicamente" preferibile per le amministrazioni attendere che sia l'espropriando a sbilanciarsi con una richiesta, piuttosto che comunicargli subito un valore e rischiare di innescare una contrattazione al rialzo sulla base di esso, quando magari la sua pretesa avrebbe potuto anche essere inferiore.

Dal punto di vista formale, inoltre, non si può negare che gli articoli 17.2 e 20.1 sono stati delineati dal legislatore come due adempimenti diversi: la prima comunicazione non contiene l'indicazione della somma offerta, viene effettuata mediante raccomandata, compete verosimilmente all'autorità espropriante, non fissa termini; la seconda comunicazione contiene l'indicazione della somma offerta, deve essere notificata, compete al promotore dell'espropriazione, fissa termini.

Sembrano dunque da respingere interpretazioni che comportino una compressione dei momenti partecipativi.

Significativa al riguardo TAR BS 687/2006 che ha deciso per la legittimità della fusione dei due avvisi di cui agli artt. 17 e 20 del DPR 327/2001, ma significativamente in fattispecie in cui il soggetto interessato aveva comunque formulato due distinte osservazioni, una ai sensi dell'art. 17.2, l'altra ai sensi dell'art. 20.1, con la conseguenza, per il tribunale bresciano, che «nessuna compressione dei termini né alcuna violazione del contraddittorio si è in concreto realizzata».

### *Il senso della fase partecipativa per le aree non edificabili*

Come già accennato, la fase partecipativa è di oscura utilità quando si tratta di aree non edificabili.

Infatti l'art. 40.3 stabilisce che per l'offerta da formulare ai sensi dell'articolo 20.1, e per la determinazione dell'indennità provvisoria, si applica il criterio del valore agricolo medio.

Senonché, il valore agricolo medio è predeterminato in via generale ed astratta nelle tabelle redatte ogni anno dalle Commissioni

provinciali nell'ambito delle singole regioni agrarie secondo i tipi di coltura effettivamente praticati, e pubblicate sul BUR.

Viene dunque da chiedersi a che cosa serva invitare (ripetutamente, prima con l'articolo 17.2, e poi con l'articolo 20.1) il proprietario di un terreno agricolo a fornire elementi utili per la stima e a produrre osservazioni, se l'Autorità espropriante è comunque tenuta ad applicare i valori tabellari, fissi e indiscutibili, in ordine ai quali non sussiste alcun margine di discrezionalità in capo all'Autorità medesima.

L'unica interpretazione atta ad attribuire un qualche significato al giusto procedimento è che in questa fase sia possibile per il proprietario poter intervenire al fine di addurre, se del caso, elementi volti a dimostrare il carattere edificabile anziché inedificabile del terreno, ovvero volti ad evidenziare eventuali danni ai soprassuoli suscettibili, ove consentito, di aggiungersi al VAM, ovvero ancora volti ad ottenere il ristoro al deprezzamento alla proprietà residua, ove si ritenga ciò, peraltro, compatibile con la determinazione dell'indennità provvisoria effettuata mediante VAM, stante esso deprezzamento sicuramente apprezzabile in sede di determinazione dell'indennità definitiva (valore agricolo effettivo ex art. 40.1), ovvero ancora volti a dimostrare qualifiche legittimanti il diritto ad indennità aggiuntive (45.2.d).

### *Compilazione dell'elenco dei beni da espropriare e indicazione delle somme "offerte"*

Dispone il primo comma dell'art. 20: « Divenuto efficace l'atto che dichiara la pubblica utilità, entro i successivi trenta giorni il promotore dell'espropriazione compila l'elenco dei beni da espropriare, con una descrizione sommaria, e dei relativi proprietari, ed indica le somme che offre per le loro espropriazioni. L'elenco va notificato a ciascun proprietario, nella parte che lo riguarda, con le forme degli atti processuali civili. Gli interessati nei successivi trenta giorni possono presentare osservazioni scritte e depositare documenti ».

Riguardo al riportato comma primo osserva il Consiglio di Stato: « Il comma 1 prevede la compilazione dell'elenco dei beni da

espropriare una volta divenuto efficace l'atto che dichiara la pubblica utilità. Sono innovativamente stabilite la notifica individuale dell'elenco (in luogo dell'attuale deposito previsto dall'articolo 24, comma 2, della legge n. 2359 del 1865) e la partecipazione procedimentale, in ossequio alla legge n. 241/1990 » (così parere reso allo schema del testo unico sulle espropriazioni dalla Adunanza Generale del Consiglio di Stato 29 marzo 2001 n. 4/2001 § 22.1).

Riprendendo quanto anticipato nei precedenti paragrafi e come sottolineato dalla Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, la fase di determinazione della indennità si arricchisce, in ossequio alla legge n. 241/190, della partecipazione procedimentale.

Il comma primo dell'art. 20 ne rappresenta un'immediata attuazione, potendosi cogliere negli adempimenti ivi previsti, le finalità cui è funzionale il "giusto procedimento", quella di apporto partecipativo finalizzato ad incentivare l'accordo tra le parti, mediante accettazione dell'indennità e quella, alla prima strettamente collegata, di disincentivazione del contenzioso, consentendo al destinatario del procedimento di interagire nel processo di determinazione del quantum al medesimo spettante.

Si tratta ora di esaminare, in termini più analitici, gli adempimenti previsti nel comma in commento ed i soggetti coinvolti.

Come detto, una volta divenuto efficace l'atto che dichiara la pubblica utilità, il promotore dell'espropriazione dovrà compilare un documento consistente nell'elenco dei beni da espropriare.

I suddetti beni dovranno necessariamente essere gli stessi, anche in ordine alle superfici, sui quali è stato apposto il vincolo preordinato all'esproprio e contenuti nel piano particellare approvato in sede di dichiarazione di pubblica utilità.

L'indicazione dei beni dovrà essere accompagnata da una descrizione sommaria degli stessi.

Si tratta di elementi non nuovi per l'Autorità procedente che, in ottemperanza all'art. 16, ha già provveduto al deposito, presso l'ufficio per le espropriazioni, ai fini della comunicazione dell'avviso di avvio del procedimento propedeutico alla dichiarazione di pubblica utilità, di una serie di documenti tra cui gli elaborati « contenenti la descrizione dei terreni e degli edifici di cui è prevista la espropriazione con la indicazione della estensione e dei confini, nonché possibilmente dei dati identificati catastali e con il nome ed il cognome dei proprietari iscritti nel registri catastali » (16.2).

Per la verità, stando alla lettera dei primi due commi dell'articolo 16, sembrerebbe potersi opinare che tali elenchi non vengano depositati all'ufficio espropriazioni, bensì solo richiamati nello schema dell'atto di approvazione del progetto; senonché - invece - il loro deposito è, secondo ogni evidenza, indispensabile per attivare la fase partecipativa prevista dall'articolo 16 ad opera dell'ufficio espropriazioni dell'Autorità espropriante, contenendo essi l'elencazione degli espropriati, e dunque dei destinatari stessi delle comunicazioni di avvio del procedimento.

Ai fini della descrizione dei beni da espropriare, potrà essere utile o indispensabile ricorrere all'accesso ai fondi, o con il consenso del proprietario, o mediante l'apposita procedura coattiva prevista dall'art. 15, già in fase di predisposizione del progetto definitivo; elementi utili potranno essere ricavati altresì dall'apporto partecipativo del proprietario, sia a seguito dell'avvio del procedimento effettuato ai sensi dell'art. 16 e quindi in fase antecedente alla dichiarazione di pubblica utilità, che a seguito della comunicazione ai sensi dell'art. 17.2 e cioè in fase successiva alla suddetta dichiarazione.

L'elenco dei beni dovrà essere completato dall'indicazione dei relativi proprietari con l'indicazione delle somme offerte per l'espropriazione.

Relativamente all'indicazione dei proprietari, il richiamo va all'art. 3, per cui il riferimento deve intendersi al proprietario catastale, come del resto espressamente previsto anche dall'art. 16.2. Al riguardo occorre aggiornare le visure catastali alla data di redazione dell'elenco in esame.

Ai fini dell'indicazione delle somme offerte per l'espropriazione i dati a ciò funzionali potranno essere desunti dal piano particellare di espropriazione (art. 33 DPR 554/1999).

Potranno, ma non dovranno.

E' infatti di esperienza diffusa la scarsa sensibilità dei progettisti nel predisporre le stime con la dovuta precisione e serietà in sede di predisposizione del piano particellare di esproprio.

Questo crea problematiche che si ripercuotono in maniera pesante nella procedura espropriativa.

Infatti, se la stima contenuta nel piano particellare di esproprio è errata per eccesso, sarà conseguita una sufficiente capienza finanziaria in sede di approvazione del progetto definitivo contenente il piano particellare, ma nel contempo si creeranno false aspettative nei

proprietari, i quali a fronte di una determinata previsione progettuale, si vedranno successivamente determinare l'indennità in un importo inferiore, con ciò venendosi a creare le premesse per un contenzioso o quantomeno per una mancata accettazione dell'indennità provvisoria. Il problema è poi gravemente amplificato se le stime progettuali errate per eccesso vengono riprodotte tal quali nell'offerta di cui al primo comma dell'articolo 20, e solo successivamente, in sede di predisposizione della formale determinazione dell'indennità, ci si accorge della loro incongruità.

Pur non essendo formalmente prevista la possibilità di “accettare” le somme indicate ai sensi del primo comma, ma solo di proporre eventuali osservazioni, si tratta pur sempre di somme “offerte” dal promotore dell'espropriazione, che se “accettate”, potrebbero indurre il proprietario a ritenere configurato un accordo di cessione.

A non minori inconvenienti si va incontro se la stima progettuale contenuta nel piano particellare di esproprio è – viceversa – inferiore a quella che risulterà formalmente determinata ai sensi dell'articolo 20.3: il problema principale è che la stima ufficiale risulterà priva di copertura finanziaria; altro problema è che se le stime progettuali errate per difetto sono state indicate agli espropriandi nell'offerta di cui al primo comma dell'articolo 21, ciò ha fuorviato il contraddittorio sull'indennità.

Tali questioni sono correlate ad un argomento più generale ma altrettanto problematico, quello della portata della comunicazione effettuata ai sensi dell'articolo 20.1.

Testualmente, il promotore dell'espropriazione “indica le somme che offre” per le espropriazioni.

I dubbi sono sostanzialmente due: 1) perché è il promotore ad “offrire” le somme e non il beneficiario dell'esproprio; 2) perché si parla di “offerta” se al destinatario è solo (formalmente) concesso di produrre osservazioni e non di accettarla o rifiutarla.

Con riguardo alla prima questione, è stata finora opinione pacifica che il soggetto titolare dell'obbligazione indennitaria (e, quindi, legittimato passivo nel giudizio di opposizione alla stima dell'indennità medesima), è il beneficiario dell'esproprio, cioè colui che è destinato a diventare proprietario del bene in esito alla vicenda ablatoria (CASS 5282/2007, 4090/2007, 23777/2004, 17840/2002, 6367/2001, APP NA 20.1.2006).

Alla luce di ciò, non si comprende perché in questa fase si instauri

una procedura para-negoziale mediante un meccanismo di offerta tra promotore e proprietario, anziché tra beneficiario e proprietario, ovvero, anche non volendo ammettere la sussistenza di una procedura para-negoziale, il promotore sia chiamato ad indicare valori impegnativi per il beneficiario, cioè “offrendo” somme il cui debitore è un altro soggetto.

In realtà, oggi non è più sicuro che il titolare dell'obbligazione indennitaria sia il beneficiario dell'esproprio, perché l'intero testo unico, e non solo la disposizione in commento, demanda al promotore dell'espropriazione – e non al beneficiario – le operazioni materiali di pagamento e deposito dell'indennità (26.1, 26.10, 27.3), nonché, soprattutto, la facoltà di opporsi in Corte d'Appello alla determinazione definitiva dell'indennità (26.10, 54). Rimane qua e là, quando c'è di mezzo l'indennità, qualche residuo coinvolgimento del beneficiario dell'espropriazione (al quale viene notificata l'indennità provvisoria ex art. 20.4, e al quale viene diretto, “se del caso”, e comunque congiuntamente all'autorità espropriante e al promotore dell'espropriazione, l'atto di citazione dell'opposizione alla stima proposta dal proprietario ex art. 54.3), di cui è francamente difficile, in questo contesto, cogliere la portata.

Con riguardo alla seconda questione, la parola “offerta” è una parola grossa.

Essa presuppone l'effettuazione di una proposta impegnativa e vincolante da un soggetto ad un altro, e in quanto tale assoggettata ad una possibile accettazione, in un incontro di volontà che forma un accordo, assoggettato, tra privati, alle regole civilistiche.

*Quid iuris* (e l'ipotesi non è affatto peregrina, verificandosi frequentemente nella pratica) se il proprietario accetta l'offerta ex articolo 20.1 ?

Nella procedura ordinaria la possibilità di un'accettazione è prevista solo con riguardo alla determinazione dell'indennità provvisoria “ufficiale” da parte dell'Autorità espropriante (20.3), e l'indicazione delle somme “offerte” può formalmente essere seguita solo da eventuali osservazioni del proprietario prima che l'Autorità emetta la determinazione.

Ciononostante esigenze di semplificazione e celerità del procedimento, oltreché di razionalità procedimentale, inducono a ritenere che in caso di accordo formatosi direttamente e irrualmente sulla somma “offerta” ai sensi del primo comma, l'iter dell'articolo 20

possa essere interrotto (non parendo possibile che in sede di applicazione del terzo comma il dirigente dell'ufficio espropriazioni sia chiamato a ratificare un accordo, anziché determinare l'indennità) e deviato nell'ambito della procedura negoziale dell'articolo 45, concludendo la vicenda ablatoria mediante la stipula di un atto di cessione volontaria tra proprietario e beneficiario dell'esproprio, purché – beninteso – il corrispettivo “offerto”, e irrualmente “accettato”, sulla base del quale si è configurato l'accordo di cessione, risponda ai criteri di determinazione dell'indennità provvisoria, ai sensi del secondo comma dell'articolo 45.

Si pone piuttosto il problema, a questo punto, di chi giudica la corrispondenza del corrispettivo della cessione ai parametri indennitari legali: una soluzione plausibile sembra essere quella di una valutazione di congruità da parte del dirigente dell'ufficio espropriazioni, cioè del medesimo soggetto competente a determinare l'indennità provvisoria.

Di solito il promotore dell'espropriazione, cioè il soggetto pubblico o privato che chiede l'espropriazione (3.1.d), coincide con l'Autorità espropriante, che è il soggetto deputato ai successivi adempimenti nella procedura delineata dall'articolo 20. Ciò è da ritenersi non solo con riferimento alle attività di cui ai successivi commi 2 e 3 dell'art. 20, come ivi espressamente previsto, bensì anche con riferimento alla notifica dell'elenco formato dal beneficiario (nel caso, naturalmente, in cui i due soggetti non coincidano).

In ogni caso, mentre la stesura degli elaborati ben può essere rimessa al promotore dell'espropriazione, che difatti è anche il soggetto deputato al deposito presso l'Ufficio per le espropriazioni della documentazione progettuale (16), la esternalizzazione degli stessi, cioè la loro formale rappresentazione ai destinatari della procedura, e la gestione del contraddittorio che ne scaturisce, ricadono sull'Autorità espropriante, quale soggetto deputato al compimento di tutti gli atti della procedura espropriativa (3.1.b, 6).

Ciò trova conferma nella disposizione di cui ai successivi commi 2 e 3 dell'art. 20, che demandano all'Autorità espropriante la valutazione delle osservazioni degli interessati, eventualmente formulate a seguito della notifica nonché l'invito rivolto ai soggetti interessati a fornire precisazioni in ordine al valore da attribuire all'area a seguito delle suddette osservazioni.

Alla formazione dell'elenco previsto dal primo comma dell'art.

20, il soggetto ivi indicato è tenuto una volta divenuta efficace l'atto che dichiara la pubblica utilità. In particolare, per espressa previsione del richiamato comma 1, provvederà a suddetti adempimenti « entro i successivi trenta giorni ».

Se l'efficacia della pubblica utilità deriva dall'approvazione di piani urbanistici esecutivi, suddetti termini decorrono dalla data di inserimento degli immobili da espropriare nel programma di attuazione dei piani (20.15).

Vi è pertanto un primo termine, costituito dalla efficacia dell'atto che dichiara la pubblica utilità, prima del quale il promotore dell'espropriazione non potrà procedere alla compilazione ed alla notifica dell'elenco.

A tal fine assume rilevanza anche la disposizione di cui all'art. 12.3 introdotto dal DLGS 302/2002, per cui, se non ancora apposto il vincolo espropriativo, la dichiarazione di pubblica utilità acquista efficacia al momento dell'apposizione a norma degli artt. 9 e 10 T.U.

Per quanto riguarda l'efficacia della dichiarazione di pubblica utilità, si rende necessario un coordinamento anche con l'art. 21 bis della L 241/1990 introdotto dalla L 15/2005, secondo il quale: « Il provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati acquista efficacia nei confronti di ciascun destinatario con la comunicazione allo stesso effettuata anche nelle forme stabilite per la notifica agli irreperibili nei casi previsti dal codice di procedura civile. Qualora per il numero dei destinatari la comunicazione personale non sia possibile o risulti particolarmente gravosa, l'amministrazione provvede mediante forme di pubblicità idonee di volta in volta stabilite dall'amministrazione medesima. Il provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati non avente carattere sanzionatorio può contenere una motivata clausola di immediata efficacia. I provvedimenti limitativi della sfera giuridica dei privati aventi carattere cautelare ed urgente sono immediatamente efficaci. »

Se la dichiarazione di pubblica utilità – che rappresenta l'esito, secondo l'insegnamento del Consiglio di Stato (AP 4/1999), di un autonomo procedimento, caratterizzato da un particolare effetto limitativo della sfera giuridica dei destinatari che è quello di sottoporre il bene al regime di espropriabilità, determinando l'affievolimento del diritto di proprietà e ponendosi come presupposto della espropriazione – è fatta rientrare tra i provvedimenti aventi le caratteristiche di cui all'art. 21 bis, dovrà concludersi che la stessa

acquista efficacia solo al momento della sua comunicazione al destinatario, la quale pertanto non assume rilevanza solo ai fini della decorrenza del termine decadenziale di impugnazione.

In tale ipotesi si verificherebbe pertanto una dissociazione tra efficacia del provvedimento che contiene la dichiarazione di pubblica utilità (di solito l'approvazione del progetto definitivo), efficacia di cui deve essere informato l'espropriando mediante la stessa comunicazione di cui all'articolo 17.2, ed efficacia della dichiarazione di pubblica utilità, che si configurerebbe con la medesima comunicazione ex art. 17.2.

L'adesione per questa interpretazione non sembra tuttavia incidere in termini significativi sulla sequenza dell'iter procedimentale di cui agli art. 17.2 ed 20.1.

In buona sostanza, ritenendo che solo con l'avvenuta comunicazione del provvedimento dichiarativo della pubblica utilità ex art. 17.2 questa potrà dirsi efficace, solo da tale momento ed entro i successivi trenta giorni il promotore procederà alla compilazione e notifica dell'elenco ex art. 20.1.

Ma non sembra esserci motivo di pervenire a diversa conclusione anche se si ritenga che l'efficacia della dichiarazione di P.U. prescindendo dalla sua comunicazione, in quanto la comunicazione della stessa è pur sempre adempimento necessario e preliminare alla formazione e notifica dell'elenco di cui all'articolo 20.1.

A detta conclusione conduce il combinato disposto dell'art. 17.2 ed art. 20.1.

Se, infatti, si vuole che l'invito a fornire ogni utile elemento per la stima ex art. 17.2 serva a qualcosa, si deve necessariamente concludere che la formazione dell'elenco di cui all'art. 20.1, contenente l'indicazione dell'indennità, debba essere preceduto da tale primo contraddittorio introdotto dall'art. 17.2. Solo a seguito della scadenza dei termini ivi (discrezionalmente) assegnati per la formulazione delle osservazioni, e della successiva loro valutazione, il promotore potrà procedere a norma dell'art. 20.1, tenendo dunque conto degli eventuali elementi forniti ai fini della determinazione della indennità (TAR CA 444/2007).

Come si è già detto, tuttavia, è difficile coordinare gli articoli 17.2 e 20.1 sotto il profilo della loro collocazione temporale rispetto alla dichiarazione di pubblica utilità. Ai sensi, infatti, dell'art. 20.1 il promotore dell'espropriazione procederà agli adempimenti ivi previsti

entro trenta giorni dalla efficacia della dichiarazione di pubblica utilità; senonché solo dall'efficacia della dichiarazione di pubblica utilità si sarà potuto dare corso alle formalità di cui all'art. 17.2, che ben difficilmente potranno essere contenute in trenta giorni. Ai fini di garantire comunque il contraddittorio e non rendere sostanzialmente inutile la prima fase di partecipazione alla determinazione indennità, non rimane dunque che ritenere il termine di trenta giorni di cui all'art. 20.1 ordinatorio.

### *Notifica dell'elenco*

L'Autorità espropriante dovrà procedere alla notifica dell'elenco formato nei termini descritti nel precedente paragrafo.

La notifica dovrà essere effettuata nelle forme degli atti processuali civili.

Come sottolineato dal Consiglio di Stato Adunanza Plenaria nel parere n. 1/2004 (§ 22.1), costituisce una innovazione la previsione della notifica individuale dell'elenco.

Fermo restando pertanto che l'elenco sarà unico, la notifica dovrà essere effettuata a ciascun proprietario per la parte che lo riguarda.

### *Osservazioni e produzioni documenti*

Una volta effettuata la notifica dell'elenco, gli interessati potranno presentare osservazioni scritte e depositare documenti nei successivi trenta giorni.

Si realizza così un contraddittorio (ulteriore rispetto a quello già attivato ex art. 17.2) in ordine alla quantificazione della indennità.

In particolare non potrà essere ammesso un contraddittorio su aspetti diversi dalle questioni strettamente attinenti alla quantificazione dell'indennità, ad esempio con riguardo alle ragioni dell'opera o alla sua localizzazione, essendo ormai concluse le precedenti fasi partecipative relative all'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio (11) e alla dichiarazione di pubblica utilità (16).

La formulazione delle osservazioni e la produzione di documenti e perizie potranno avvenire nel termine di trenta giorni decorrenti dalla notifica dell'elenco.

Da sottolineare una differenza terminologica: mentre il destinatario della notifica è il proprietario, legittimati alla formulazione di osservazioni scritte e al deposito di documenti sono i soggetti "interessati". Nulla esclude infatti che a formulare osservazioni siano anche soggetti non proprietari, seppur non destinatari della notifica, se comunque interessati; tra questi ad esempio i titolari di indennità aggiuntive (42) o i proprietari di beni limitrofi danneggiati dall'opera (44).

### *Il contraddittorio eventuale di cui all'articolo 20 comma 2*

L'art. 20.2 prevede un adempimento facoltativo ed eventuale.

L'autorità espropriante « ove lo ritenga opportuno » formula invito al proprietario ed al beneficiario dell'esproprio a precisare il valore da attribuire al bene ai fini della determinazione della indennità, eventualmente anche in base ad una relazione esplicativa (20.2).

Il termine assegnato ai soggetti destinatari dell'invito non può essere superiore ai venti giorni, equo temperamento, si può ritenere, tra le opposte esigenze: da una parte contraddittorio con il soggetto destinatario con finalità incentivante del consenso e dall'altra celerità del procedimento.

L'opportunità di dar corso a questo ulteriore momento partecipativo, potrà essere valutata dall'Autorità espropriante « in considerazione dei dati acquisiti », e ciò in conseguenza delle comunicazioni ex art. 17.2 ed art. 20.1, e compatibilmente con le esigenze di celerità del procedimento.

Va in ogni caso rimarcato il carattere facoltativo dell'attività di cui all'art. 20.2, con la conseguenza che l'omissione della stessa non determina alcun vizio procedimentale.

La sua *ratio* è individuata dalla Ad. Gen. del Consiglio di Stato nel citato parere n. 4/2001 nella finalità di « deflazionare il contenzioso riguardante la determinazione dell'indennità e a incentivare la cessione volontaria » (§22.1)

Si può altresì ritenere che l'Autorità precedente non sia tenuta a

motivare il mancato espletamento dell'attività prevista nel comma in commento, dovendo viceversa dar conto delle valutazioni effettuate nel caso in cui la scelta sia di espletamento della suddetta attività; come detto, infatti, si impone una compatibilità con le esigenze di celerità del procedimento.

### DETERMINAZIONE DELL'INDENNITÀ PROVVISORIA E SUA NOTIFICA – ARTICOLO 20 COMMI 3 E 4

I momenti di contraddittorio, che sono emersi dall'esame dei primi commi dell'art. 20, hanno una finalità ben precisa, che è quella di consentire una quantificazione dell'indennità di espropriazione attraverso un processo in cui rilevante è anche il contributo del soggetto creditore della indennità medesima. In buona sostanza consentire una quantificazione della “giusta indennità”, come tale idonea a favorire il raggiungimento di un accordo tra le parti.

Ai sensi del comma 3 dell'art. 20, l'Autorità espropriante procederà, infatti, alla determinazione dell'indennità provvisoria di espropriazione, valutate le osservazioni degli interessati.

E' facoltà della stessa Autorità procedente di avvalersi, ai fini della suddetta quantificazione, degli uffici degli enti locali o dell'ufficio tecnico erariale (oggi Agenzia del Territorio ex DLGS 300/1999) o della Commissione Provinciale prevista dall'articolo 41 TU.

Va al riguardo rimarcato che suddetti enti, ivi compresa la commissione provinciale, esprimeranno nella fase in esame, il parere in ordine alla determinazione provvisoria della indennità di espropriazione solo se interpellati dall' Autorità espropriante, che ha in merito piena discrezionalità.

*Contenuto del provvedimento di determinazione della indennità  
provvisoria di espropriazione*

Il contenuto del provvedimento con cui l'Autorità espropriante determina l'indennità di espropriazione in via provvisoria va individuato, sulla base delle disposizioni di cui all'art. 20.3 e segg., nei seguenti termini:

- valutazione delle osservazioni degli interessati;
- accertamento del valore dell'area e determinazione della indennità di espropriazione;
- invito al proprietario a comunicare nei trenta giorni successivi alla notificazione la eventuale condivisione della indennità;
- (eventuale) comunicazione al proprietario della facoltà di designare un tecnico di propria fiducia al fine della applicazione dell'art. 21.2.

Procediamo all'analisi dei singoli elementi sopra elencati.

Riguardo alla valutazione delle osservazioni degli interessati, va osservato che la stessa rappresenta l'esito del contraddittorio instaurato con il destinatario della azione amministrativa, nel caso di specie, diretta alla determinazione della indennità di espropriazione.

Ricordiamo che il contraddittorio in questione è stato instaurato in due distinte e successive fasi: a seguito della comunicazione di cui all'articolo 17.2, e a seguito dell'elenco delle somme offerte di cui all'articolo 20.1.

Ora, l'inciso dell'articolo 20.3 “valutate le osservazioni degli interessati”, va ragionevolmente inteso nel senso che l'Autorità espropriante non può ignorare alcuna osservazione proveniente dagli interessati, sia in sede di contraddittorio instaurato ai sensi dell'articolo 17.2 (per iniziativa della stessa Autorità), sia in sede di contraddittorio instaurato ai sensi dell'articolo 20.1 (per iniziativa del promotore): è questo il momento in cui si decide definitivamente sulle osservazioni, con valutazione suscettibile di contribuire a formare il provvedimento conclusivo del subprocedimento di determinazione dell'indennità provvisoria.

Per quanto riguarda invece il coordinamento tra art. 17.2 e 20.1, già oggetto di disamina, è ragionevole ritenere che si debba procedere nel modo seguente: pervenute le osservazioni in esito alla fase partecipativa ex art. 17.2, esse vengono valutate dal promotore dell'espropriazione ai fini dell'indicazione delle somme da offrire (come si è detto, è raccomandabile che in questa fase venga comunque informalmente coinvolta l'Autorità espropriante, per scongiurare il rischio di un vaglio contrastante delle stesse osservazioni), mentre la

definitiva valutazione di accoglimento o rigetto di esse e delle eventuali ulteriori osservazioni pervenute nei trenta giorni successivi alla notifica dell'elenco di cui all'articolo 20.1, avverrà motivatamente da parte dell'Autorità espropriante in sede di determinazione dell'indennità provvisoria ai sensi del terzo comma.

E' evidente peraltro il carattere ridondante della procedura quando promotore dell'espropriazione e Autorità espropriante coincidano.

L'accertamento del valore dell'area (e più in generale del bene) oggetto di espropriazione, sarà opportunamente accompagnato (salvo non si tratti di applicare puramente e semplicemente i VAM) da relazione tecnico – estimativa, che confluirà nell'atto determinativo della indennità di espropriazione.

E' certamente possibile, anzi auspicabile, che l'Autorità espropriante si rifaccia alle precedenti stime effettuate in sede di piano particellare di esproprio e di redazione dell'elenco di cui all'articolo 20.1, ma ad alcune precise condizioni: 1) che tali stime siano – a libero giudizio del dirigente dell'ufficio espropriazioni che, in scienza e coscienza, deve assumere la paternità della determinazione dell'indennità provvisoria, motivandola – corrette, appropriate e condivisibili rispetto ai criteri legali di determinazione dell'indennità, rimanendo assolutamente escluso che egli sia in qualche modo condizionato e tenuto ad adeguarsi alle stime precedenti se ritenute incongrue (se la stima progettuale è inadeguata rispetto ai criteri legali, e dunque illegittima, il dirigente dell'ufficio espropriazioni non deve sottoscriverla per il solo fatto – ad esempio – che sulla base di essa è stato approntato il finanziamento degli espropri, che diventerebbe insufficiente a seguito di una stima maggiore: questo è un problema interno dell'amministrazione che dipende dalla cattiva progettazione o dallo scarso coordinamento tra uffici, e non può certo ripercuotersi sui proprietari); 2) che tali stime siano riesaminate alla luce delle eventuali osservazioni nel frattempo pervenute dai proprietari.

L'accertamento del valore del bene e la determinazione della indennità sembrano essere considerati dal legislatore, sulla base della formulazione letterale della norma, fasi distinte; ciò in quanto, ed il riferimento va in particolare ai terreni edificabili, il valore del bene non corrisponde all'indennità di espropriazione, ma ne rappresenta un elemento di calcolo.

In buona sostanza la determinazione dell'indennità sarà preceduta

cessione dell'area esproprianda - come sembra potersi desumere dalla motivazione della sentenza impugnata - poichè il titolare del fondo sottoposto a espropriazione che abbia riscosso l'indennità concordata e abbia dichiarato negli atti di quietanza da lui rilasciati "di rinunciare a qualsiasi azione giudiziaria in ordine all'ammontare dell'indennità e al procedimento amministrativo sotteso all'espropriazione" (pag. 5 della motivazione della sentenza impugnata), non avendo null'altro a pretendere, non ha alcun interesse alla forma con la quale si attuerà il trasferimento del bene a favore dell'espropriante, restando una mera facoltà di quest'ultimo la conclusione della procedura con l'emanazione del decreto di espropriazione ovvero il suo abbandono con la conseguente stipulazione di un atto di cessione - cui il titolare del fondo ha preventivamente assentito - per un prezzo sottratto ad ogni ulteriore concordamento.»

*SINTESI: Non è ipotizzabile alcuna contestazione nè dell'indennità provvisoria accettata o concordata attraverso un accordo amichevole nè del prezzo della cessione volontaria attraverso lo strumento dell'opposizione alla stima.*

*ESTRATTO: « Per effetto dell'accettazione la misura dell'indennità diviene definitiva e non più contestabile restando così precluso il ricorso al rimedio della sua determinazione giudiziale attraverso la proposizione dell'opposizione alla stima, il cui presupposto è costituito appunto dalla mancata accettazione dell'indennità offerta in via provvisoria cui segue la determinazione dell'indennità definitiva e il suo deposito presso la Cassa Depositi e Prestiti, che costituiscono le condizioni richieste dalla legge per l'emanazione del decreto di espropriazione (Cass. 18 aprile 2003, n. 6303): non è pertanto ipotizzabile alcuna contestazione nè dell'indennità provvisoria - accettata o concordata attraverso un accordo amichevole - nè del prezzo della cessione volontaria attraverso lo strumento dell'opposizione alla stima.»*



Corte di Cassazione, Sezione I civile, sentenza 12 aprile 2006, n. 8502 ( Pres. LOSAVIO, Rel. PETITTI) (in [www.esproprionline.it](http://www.esproprionline.it))

*SINTESI: Occorre applicare il VAM tanto in sede di determinazione dell'indennità provvisoria quanto in sede di determinazione dell'indennità definitiva.*

**ESTRATTO:** « Questa Corte ha già avuto modo di affermare (Cass., n. 8797 del 1992) che “anche dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 5 del 30 gennaio 1980, che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale della L. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 15, commi 5, 6 e 7, la disciplina legislativa in ordine in criteri per la determinazione dell’indennità definitiva per l’espropriazione dei terreni a destinazione agricola rimane fissata non solo nella citata L. n. 865 del 1971, art. 15, ma anche nel successivo art. 16, come modificati dalla L. 28 gennaio 1977, n. 10, art. 14. Infatti, ha osservato la Corte, “sul piano sistematico, le disposizioni contenute nelle due norme risultano complementari ed inscindibili, danno vita ad complesso omogeneo, e concorrono tutte a fissare la disciplina per le dette espropriazioni. Più precisamente, l’art. 15 considera la situazione del bene espropriato e fissa le circostanze ad esso relative che assumono rilevanza giuridica ai fini della valutazione del fondo in funzione della determinazione dell’indennità: le colture in esso effettivamente praticate e l’incidenza dell’espropriazione sull’esercizio dell’azienda agricola. L’art. 16, dal suo canto, fissa il parametro esterno al quale occorre far riferimento, ossia fissa i criteri per la valutazione del fondo”. In base a tali considerazioni, la Corte ha quindi respinto, in quella occasione, l’affermazione del giudice del merito, secondo cui la disciplina relativa all’indennità definitiva per l’espropriazione di terreni agricoli è contenuta esclusivamente nella L. n. 865 del 1971, art. 15 e non anche nel successivo art. 16, norma, questa, che riguarda esclusivamente la determinazione dell’indennità in via provvisoria. Infatti, tale “conclusione è ribadita, innanzitutto, dalla considerazione che l’art. 16 è diretto a disciplinare l’attività di un organo il cui compito istituzionale attiene alla determinazione dell’indennità definitiva, e dalla connessa constatazione, che da questo rilievo discende, che le disposizioni di questa norma riguardano esclusivamente l’indennità definitiva. Inoltre, dall’evidente inaccettabilità della conclusione (...) per la quale secondo il sistema della L. n. 865 del 1971, i criteri dettati per la determinazione dell’indennità provvisoria sono diversi da quelli fissati per la determinazione dell’indennità definitiva. Il vero è, invece, che vi è un unico criterio, ed è quello fissato per la determinazione dell’indennità definitiva; tanto, del resto, è perfettamente razionale in quanto è il dato conseguito attraverso l’adozione dei criteri per la stima definitiva che consente all’espropriando di valutare la congruità dell’indennità fissata in via provvisoria e di accettarla o no. Ora, dalle fonti normative così individuate discende che l’indennità per le espropriazioni delle quali si tratta è commisurata al valore agricolo del fondo. Ossia il valore determinato sulla base dei parametri costituiti sia dal valore medio (cioè ottenuto sulla media dei valori concretamente individuati) nell’anno solare precedente al provvedimento ablativo dei terreni, ubicati nell’ambito della medesima regione agraria, nei quali erano effettivamente praticate le

colture altrettanto effettivamente praticate nel fondo espropriato; e sia dell'incidenza dell'espropriazione nei riguardi dell'esercizio dell'azienda agricola della quale il fondo è elemento. Dunque, l'indennità non è automaticamente pari al prezzo di mercato del fondo agricolo ed al suo valore venale". Pertanto, ha concluso in quel caso la Corte, "la Corte territoriale ha realmente errato nell'individuare le fonti normative dei criteri per la determinazione dell'indennità definitiva per l'espropriazione di terreni agricoli e, di conseguenza, nel ricollegare detta indennità direttamente al valore venale e di mercato del fondo, senza procedere alla più complessa indagine avanti ricostruita". Il Collegio ritiene che non vi siano ragioni per discostarsi dai principi ora richiamati, e ribaditi nelle successive sentenze 7 giugno 1994, n. 5506, 29 novembre 2000, n. 15288, 14 marzo 2001, n. 3662 e 2 agosto 2002, n. 11593, e che la motivazione del giudice del merito resista quindi alle censure dei ricorrenti.»



Corte di Cassazione, Sezione I civile, sentenza 8 novembre 2005, n. 21638 (Pres. LOSAVIO, Rel. SALVAGO) (in [www.esproprionline.it](http://www.esproprionline.it))

*SINTESI: Nel caso che alcuni comproprietari abbiano stipulato atti di cessione volontaria per la loro quota, e altri si siano opposti alla stima, va rideterminata l'intera indennità e, quindi, accertata la misura in cui i ricorrenti ne erano comproprietari per poi ordinare il deposito della sola frazione di indennizzo corrispondente alla sudetta quota.*

**ESTRATTO:** « A sostegno della statuizione sudetta, infatti, la Corte territoriale ha invocato il principio già affermato da questa Suprema Corte, che il collegio condivide, che seppure in caso di espropriazione di bene indiviso, l'opposizione del singolo comproprietario avverso la stima amministrativa è idonea ad estendere il giudizio alla determinazione dell'intero diritto e, quindi, dell'intera indennità, consentendogli di domandare il deposito per l'intero dell'indennità giudizialmente determinanda (o della differenza fra quest'ultima e quella che già anteriormente sia stata eventualmente depositata), quest'ultima regola subisce necessariamente un'eccezione nell'ipotesi in cui alcuni comproprietari abbiano optato per la cessione volontaria delle rispettive quote, posto che in tale fattispecie, fermo il diritto del comproprietario che si oppone alla stima di veder determinata l'indennità di espropriazione con riferimento all'intero bene, non ne è configurabile il diritto di chiedere che sia ordinato all'ente il deposito dell'intera indennità, non esistendo più altri

comproprietari aventi diritto posto che la loro posizione risulta già definita (Cass. 12861/1999). E tuttavia proprio in quest'ultima ipotesi la suddetta giurisprudenza ha affermato che l'amministrazione espropriante e tenuta al deposito non della differenza tra l'indennità giudizialmente determinata e quella già corrisposta ai cessionari, bensì al deposito delle sole quote di pertinenza degli oppositori (invece che dell'intero), estranei ai rapporti tra l'espropriante ed i comproprietari ed aventi comunque diritto per il disposto dell'art. 42 Costit. ad un indennizzo corrispondente alla quota della loro comproprietà. Per cui, la Corte territoriale doveva anzitutto determinare l'intera indennità dovuta per l'espropriazione del fondo Impellizzeri-Cardinale e, quindi, accertare la misura in cui i ricorrenti ne erano comproprietari per poi ordinare il deposito della sola frazione di indennizzo corrispondente alla suddetta quota.»



Tribunale di Napoli, Sezione I civile 11 ottobre 2005 n. 9891 (Pres. MAGLIULO, Pres. MAGLIULO) (in [www.esproprio.it](http://www.esproprio.it))

*SINTESI: Tutti gli accordi sull'indennità, per la loro natura vincolante tra le parti, comportano implicitamente ma inevitabilmente la rinuncia a contestare l'ammontare dell'indennità concordata, anche in mancanza di una espressa dichiarazione abdicativa sul punto.*

*SINTESI: L'accordo amichevole sull'ammontare dell'indennità di esproprio non comporta una cessione volontaria del bene, sicchè è sempre necessario il completamento del procedimento al fine del passaggio della proprietà del bene dall'espropriato all'espropriante: non può esserci una inagibile indennità di espropriazione se non vi è stata poi un'espropriazione o una cessione volontaria del bene.*

*SINTESI: Qualsiasi accordo amichevole assume una valenza latu sensu transattiva e non basta affermare che esso contenga un qualcosa in più della semplice determinazione convenzionale dell'indennità, perché solo se contiene anche la cessione del bene può sostenersi che esso resti fermo a prescindere dallo sviluppo del procedimento amministrativo in quanto, soltanto in tal caso, fornisce una definitiva ed esaustiva sistemazione della vicenda ablativa.*

ESTRATTO: « b)La seconda problematica attiene alla controversia perdita di effetti della rinuncia: deve cioè stabilirsi se il venir meno della originaria procedura ablativa, per le ragioni sopra indicate, abbia determinato la caducazione della rinuncia medesima, come sostiene parte attrice, o se invece la natura transattiva dell'atto ha posto quest'ultimo al riparo da detto effetto caducatorio, rendendolo per così dire insensibile alle vicende successive dell'iter espropriativo, come affermato dai convenuti. In proposito, ritiene il Tribunale di non poter condividere i principi che le difese dei convenuti hanno ricavato dai precedenti giurisprudenziali invocati, i quali peraltro, come si vedrà in seguito, non riguardano fattispecie coincidenti con quella ora in esame. E' pacifico che, secondo un consolidato indirizzo giurisprudenziale, l'amichevole determinazione dell'indennità concordata tra il proprietario del bene e l'amministrazione diviene inefficace qualora il procedimento non si concluda con il negozio di cessione o con il decreto di esproprio, così come del resto previsto dall'art. 28 L. n. 2359/1865. Tuttavia, si sostiene nelle decisioni richiamate dai convenuti, nel caso in cui l'accordo sia accompagnato da una manifestazione di volontà, avente carattere transattivo, con la quale il privato, nel ricevere le somme di danaro, dichiara di non avere null'altro a pretendere, tale disposizione negoziale rimane valida ed efficace a prescindere dalla tempestiva conclusione del procedimento espropriativo. Il che comporterebbe che, anche in caso di radicale ed irreversibile trasformazione del bene per l'intervenuta realizzazione dell'opera l'interessato non possa agire neppure per ottenere il risarcimento del danno conseguente alla perdita della proprietà derivante dall'accessione invertita. In realtà, è noto che l'accordo amichevole sull'ammontare dell'indennità di esproprio non comporta una cessione volontaria del bene, sicchè è sempre necessario il completamento del procedimento al fine del passaggio della proprietà del bene dall'espropriato all'espropriante: non può esserci una intagibile indennità di espropriazione se non vi è stata poi un'espropriazione o una cessione volontaria del bene (Consiglio Stato 23.9.2004, n. 6245; Cass. 18.10.2001 n 12704). In altre parole, l'unica alternativa che può configurarsi in proposito è sempre tra l'accordo amichevole dell'indennità e la cessione volontaria, nel senso che ciò che rileva ai fini in esame non è la natura transattiva dell'accordo ma solo il fatto che esso, oltre alla determinazione dell'indennità, comporti o meno anche il trasferimento del diritto di proprietà oggetto dall'espropriazione. A ben vedere, qualsiasi accordo amichevole assume una valenza latu sensu transattiva e non basta affermare che esso contenga un qualcosa in più della semplice determinazione convenzionale dell'indennità, perché solo se contiene anche la cessione del bene può sostenersi che esso resti fermo a prescindere dallo sviluppo del procedimento amministrativo in quanto, soltanto in tal caso, fornisce una definitiva ed

esaustiva sistemazione della vicenda ablativa. Del resto, la stessa difesa del Consorzio, evidentemente ben consapevole di ciò, ha precisato che, nel concordamento dell'indennità, il privato aveva manifestato l'intendimento di abbandonare il bene e che tale accordo si configura come una vera e propria cessione volontaria del fondo che esimeva l'Amministrazione dalla adozione tempestiva, comunque avvenuta, del decreto di esproprio. Ma è proprio ciò che deve escludersi sulla base dell'esame degli atti. Come si ricava dalle premesse dei verbali di concordamento dell'indennità, nella dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, integralmente confermato nel verbale provvisorio del 10.6.1983 ed in quello definitivo di concordamento del 10.10.1984, oltre all'accettazione della indennità, è contenuta la rinuncia a "proporre opposizioni alla stima od altre impugnazioni giudiziarie..": nel solo verbale definitivo è inserita pure la dichiarazione di "non avere null'altro a pretendere a qualsiasi titolo". Ciò già consente di rilevare una certa differenza con la fattispecie decisa dalla Cassazione nella sentenza n. 6968/2002 (su cui hanno insistito i convenuti), dove vi era stata la sottoscrizione di un atto esplicitamente definito transattivo in cui "erano stati compresi tutti gli elementi tipici della vicenda ablativa". Ma, anche a prescindere da ciò, vi sono varie convergenti considerazioni che impongono di svalutare inequivocamente quei dati ulteriori sui quali si fonda la tesi contraria agli attori. In primo luogo, deve evidenziarsi che non si vede che senso avrebbe pattuire una indennità che potrebbe essere messa in discussione liberamente dal privato o dall'ente espropriante, per cui deve necessariamente ritenersi che tutti gli accordi sull'indennità, per la loro natura vincolante tra le parti, comportano implicitamente ma inevitabilmente la rinuncia a contestare l'ammontare dell'indennità concordata, anche in mancanza di una espressa dichiarazione abdicativa sul punto. In altri termini, se a tutti gli accordi sull'indennità può riconoscersi un carattere transattivo e può ricondursi l'effetto di rendere incontestabile l'indennità concordata, vuol dire che tali elementi non sono un *quid pluris* ma sono intrinseci alla natura degli accordi medesimi, e, di conseguenza, non possono giustificare quella distinzione operata nei precedenti giurisprudenziali citati dai convenuti, al fine di superare la tesi consolidata che subordina la efficacia degli accordi al completamento della procedura espropriativa (cfr. Cass. 20.6.2005 n. 13217 che, in relazione ad un atto di rinuncia definito transattivo, dal contenuto simile a quello in esame, ha escluso che vi fosse stata una cessione volontaria e quindi una conclusione della procedura ablativa, "essendo l'atto determinazione volontaria dell'indennità che preclude controversie sulla stessa nel solo caso di conclusione della procedura con l'ablazione del suolo"). Inoltre, particolarmente significative ai fini in esame risultano anche le prescrizioni contenute nell'ordinanza n. 70 del Commissario Straordinario di Governo, la quale prevede, al punto 3, che l'accettazione dell'indennità

deve essere accompagnata dalla espressa rinuncia a proporre opposizioni alla stima o altre impugnazioni giudiziarie, formula riprodotta nei moduli delle dichiarazioni sostitutive di notorietà predisposte dall'amministrazione. Ciò vuol dire che detta rinuncia rientra nel contenuto tipico dell'accordo sull'indennità regolato nelle procedure ex Legge n. 219/1981 e che, di conseguenza, il privato, nel sottoscrivere la rinuncia, non fa che adeguarsi allo schema tipizzato dall'ente espropriante per gli accordi dell'indennità, modello del tutto diverso rispetto a quello della cessione volontaria regolato in altra sede (analoghe considerazioni valgono per la circostanza dell'anticipata riscossione delle somme concordate). L'ulteriore aggiunta di non aver nulla a pretendere per qualsiasi titolo, risulta un'evidente clausola di stile, dal tenore letterale del tutto generico: individuarsi in essa la specifica ed onerosa volontà di privarsi di un diritto di proprietà o di realizzare una efficacia traslativa dello stesso, così eliminando la necessità di proseguire la procedura ablativa, sembra davvero contrario ai principi di logica e di buon senso, anche alla luce del comportamento complessivamente tenuto da entrambe le parti. Si vuole cioè porre in evidenza che nella pur ampia formulazione della rinuncia esaminata non può assolutamente intravedersi un atto dispositivo del diritto, né come mera dismissione della proprietà del bene, che rimarrebbe peraltro singolarmente privo di qualsiasi titolare, né come cessione volontaria, la cui disciplina anche formale è distinta ed autonoma da quella del sub-procedimento utilizzato che ha avuto attuazione nei verbali sottoscritti dal privato. Del resto, diversamente opinando, dovrebbe coerentemente ritenersi che l'atto in questione – non si comprende poi se il verbale provvisorio o quello definitivo di concordamento – sarebbe in grado anche di definire la procedura, avendo trasferito ex nunc il diritto di proprietà (così come ipotizzato dai convenuti), ma ciò contrasta inequivocamente con la previsione della necessità dell'emissione del decreto di esproprio su cui la stessa Amministrazione ha dimostrato di convenire, avendo poi effettivamente pronunciato tale atto traslativo: in altri termini, se la rinuncia fosse equivalente ad una cessione volontaria, non si comprenderebbe perché sarebbe poi necessario continuare la procedura espropriativa ed emettere un atto intrinsecamente inutile, in quanto meramente ripetitivo nei suoi effetti di quello precedente e perciò privo di oggetto, essendo il bene già entrato a far parte del demanio o del patrimonio indisponibile della P.A. Tutto ciò conferma univocamente che l'atto in esame, sia sotto il profilo nominale che sostanziale, rientra perfettamente nell'ambito degli accordi sull'indennità e che comunque non contiene sicuramente quel trasferimento del diritto di proprietà, sostitutivo del decreto di esproprio, che rappresenta, come, sopra chiarito, l'unico effetto che sarebbe stato idoneo ad escludere la caducazione dell'atto per la mancata conclusione della procedura ablativa. Alla luce di tali chiarimenti, risulta

allora pertinente il richiamo al costante insegnamento della Suprema Corte e della dottrina, secondo cui sia nel caso di accettazione dell'offerta o dell'indennità provvisoria sia in caso di accordo sull'indennità, il privato acquista il diritto a che l'indennità, ove il procedimento prosegue, sia determinata e corrisposta in una certa misura, assumendo nel contempo l'obbligo di non contestare l'importo medesimo: tali obblighi, tuttavia, si risolvono se il procedimento espropriativo non prosegue e il decreto ablatorio non viene emesso nel termine di efficacia della dichiarazione di pubblica utilità. Né, infine, può trascurarsi che anche le argomentazioni espresse a sostegno di tali orientamento si armonizzano e finiscono per rafforzare il ragionamento sopra seguito per confutare le difese dei convenuti: la Suprema Corte, infatti, ha posto in evidenza che l'accordo amichevole sull'ammontare della indennità di espropriazione non ha alcun effetto traslativo della proprietà del bene dall'espropriato all'espropriante, così da rendere non più necessario il completamento del procedimento espropriativo. Invero, poiché l'amministrazione che abbia iniziato un siffatto procedimento non è anche obbligata per legge a completarlo, non è configurabile in capo privato che abbia concluso detto accordo un diritto ad essere espropriato, ma solo un diritto a ricevere una indennità nella misura concordata quando l'esproprio abbia luogo, mentre, se il procedimento non si conclude con l'espropriazione, viene meno l'efficacia dell'accordo. In altri termini, le pattuizioni contenute in detti accordi si connotano come atti integrativi del procedimento, ma sono tuttavia condizionate alla sua conclusione, cioè alla stipulazione di una cessione volontaria o all'emanazione del decreto di esproprio, i quali realizzano il trasferimento della proprietà dall'espropriante. Ne consegue che, qualora tali condizioni manchino, l'accordo sull'indennità resta caducato e privo di qualsiasi effetto giuridico e, pertanto, l'obbligo dell'amministrazione espropriante non può più trovare il suo momento genetico in esso, ancorché con l'attribuzione degli accessori per il ritardo, bensì in una fattispecie di natura indennitaria, per il periodo di occupazione legittima, e risarcitoria per la perdurante ed illegittima occupazione dell'immobile (Cass. 18.10.2001 n. 12704; 20.9.2001 n. 11864). In definitiva, una volta venuta meno la preclusione derivante dalla rinuncia esaminata, si riespande conseguentemente –e deve quindi essere affermato in questa sede– il diritto degli istanti all'indennità di occupazione legittima richiesta»

*SINTESI: A tutti gli accordi sull'indennità può riconoscersi un carattere transattivo con l'effetto di rendere incontestabile l'indennità concordata: tali elementi non sono un quid pluris ma sono intrinseci alla natura degli accordi medesimi, e, di conseguenza, non possono giustificare una*

*distinzione idonea a superare la tesi consolidata che subordina la efficacia degli accordi al completamento della procedura espropriativa.*

*SINTESI: L'inserimento nel contesto di uno schema tipizzato dall'ente espropriante per gli accordi dell'indennità, di una dichiarazione di non aver nulla a pretendere per qualsiasi titolo, risulta una evidente clausola di stile, dal tenore letterale del tutto generico: individuarsi in essa la specifica ed onerosa volontà di privarsi di un diritto di proprietà o di realizzare una efficacia traslativa dello stesso, così eliminando la necessità di proseguire la procedura ablativa, è contrario ai principi di logica e di buon senso.*

*SINTESI: Nella pur ampia formulazione della rinuncia "di non aver nulla a pretendere per qualsiasi titolo" non può intravedersi un atto dispositivo del diritto, né come mera dismissione della proprietà del bene, né come cessione volontaria, la cui disciplina anche formale è distinta ed autonoma da quella del sub-procedimento utilizzato che ha avuto attuazione nei verbali sottoscritti dal privato.*

*SINTESI: Le pattuizioni contenute negli accordi di cessione volontaria sono condizionate al successivo trasferimento della proprietà: se questo non interviene restano caducate e prive di qualsiasi effetto giuridico e l'obbligo dell'amministrazione espropriante trova il suo momento genetico in una fattispecie di natura indennitaria, per il periodo di occupazione legittima, e risarcitoria per la perdurante ed illegittima occupazione dell'immobile.*

**ESTRATTO:** « La seconda problematica attiene alla controversia perdita di effetti della rinuncia: deve cioè stabilirsi se il venir meno della originaria procedura ablativa, per le ragioni sopra indicate, abbia determinato la caducazione della rinuncia medesima, come sostiene parte attrice, o se invece la natura transattiva dell'atto ha posto quest'ultimo al riparo da detto effetto caducatorio, rendendolo per così dire insensibile alle vicende successive dell'iter espropriativo, come affermato dai convenuti. In proposito, ritiene il Tribunale di non poter condividere i principi che le difese dei convenuti hanno ricavato dai precedenti giurisprudenziali invocati, i quali peraltro, come si vedrà in seguito, non riguardano fattispecie coincidenti con quella ora in esame. E' pacifico che, secondo un consolidato indirizzo giurisprudenziale, l'amichevole determinazione dell'indennità concordata tra il proprietario del bene e l'amministrazione diviene inefficace qualora il procedimento non si concluda con il negozio di cessione o con il decreto di esproprio, così come del resto previsto dall'art. 28 L. n. 2359/1865. Tuttavia, si sostiene nelle decisioni richiamate dai convenuti, nel caso in cui l'accordo sia accompagnato da una manifestazione di volontà,

avente carattere transattivo, con la quale il privato, nel ricevere le somme di danaro, dichiara di non avere null'altro a pretendere, tale disposizione negoziale rimane valida ed efficace a prescindere dalla tempestiva conclusione del procedimento espropriativo. Il che comporterebbe che, anche in caso di radicale ed irreversibile trasformazione del bene per l'intervenuta realizzazione dell'opera l'interessato non possa agire neppure per ottenere il risarcimento del danno conseguente alla perdita della proprietà derivante dall'accessione invertita. In realtà, è noto che l'accordo amichevole sull'ammontare dell'indennità di esproprio non comporta una cessione volontaria del bene, sicchè è sempre necessario il completamento del procedimento al fine del passaggio della proprietà del bene dall'espropriato all'espropriante: non può esserci una intagibile indennità di espropriazione se non vi è stata poi un'espropriazione o una cessione volontaria del bene (Consiglio Stato 23.9.2004, n. 6245; Cass. 18.10.2001 n. 12704). In altre parole, l'unica alternativa che può configurarsi in proposito è sempre tra l'accordo amichevole dell'indennità e la cessione volontaria, nel senso che ciò che rileva ai fini in esame non è la natura transattiva dell'accordo ma solo il fatto che esso, oltre alla determinazione dell'indennità, comporti o meno anche il trasferimento del diritto di proprietà oggetto dall'espropriazione. A ben vedere, qualsiasi accordo amichevole assume una valenza *latu sensu* transattiva e non basta affermare che esso contenga un qualcosa in più della semplice determinazione convenzionale dell'indennità, perché solo se contiene anche la cessione del bene può sostenersi che esso resti fermo a prescindere dallo sviluppo del procedimento amministrativo in quanto, soltanto in tal caso, fornisce una definitiva ed esaustiva sistemazione della vicenda ablativa. Del resto, la stessa difesa del Consorzio, evidentemente ben consapevole di ciò, ha precisato che, nel concordamento dell'indennità, il privato aveva manifestato l'intendimento di abbandonare il bene e che tale accordo si configura come una vera e propria cessione volontaria del fondo che esimeva l'Amministrazione dalla adozione tempestiva, comunque avvenuta, del decreto di esproprio. Ma è proprio ciò che deve escludersi sulla base dell'esame degli atti. Come si ricava dalle premesse dei verbali di concordamento dell'indennità, nella dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, integralmente confermato nel verbale provvisorio del 10.6.1983 ed in quello definitivo di concordamento del 10.10.1984, oltre all'accettazione della indennità, è contenuta la rinuncia a "proporre opposizioni alla stima od altre impugnazioni giudiziarie..": nel solo verbale definitivo è inserita pure la dichiarazione di "non avere null'altro a pretendere a qualsiasi titolo". Ciò già consente di rilevare una certa differenza con la fattispecie decisa dalla Cassazione nella sentenza n. 6968/2002 (su cui hanno insistito i convenuti), dove vi era stata la sottoscrizione di un atto esplicitamente definito transattivo in cui "erano stati

compresi tutti gli elementi tipici della vicenda ablativa”. Ma, anche a prescindere da ciò, vi sono varie convergenti considerazioni che impongono di svalutare inequivocamente quei dati ulteriori sui quali si fonda la tesi contraria agli attori. In primo luogo, deve evidenziarsi che non si vede che senso avrebbe pattuire una indennità che potrebbe essere messa in discussione liberamente dal privato o dall’ente espropriante, per cui deve necessariamente ritenersi che tutti gli accordi sull’indennità, per la loro natura vincolante tra le parti, comportano implicitamente ma inevitabilmente la rinuncia a contestare l’ammontare dell’indennità concordata, anche in mancanza di una espressa dichiarazione abdicativa sul punto. In altri termini, se a tutti gli accordi sull’indennità può riconoscersi un carattere transattivo e può ricondursi l’effetto di rendere incontestabile l’indennità concordata, vuol dire che tali elementi non sono un *quid pluris* ma sono intrinseci alla natura degli accordi medesimi, e, di conseguenza, non possono giustificare quella distinzione operata nei precedenti giurisprudenziali citati dai convenuti, al fine di superare la tesi consolidata che subordina la efficacia degli accordi al completamento della procedura espropriativa (cfr. Cass. 20.6.2005 n. 13217 che, in relazione ad un atto di rinuncia definito transattivo, dal contenuto simile a quello in esame, ha escluso che vi fosse stata una cessione volontaria e quindi una conclusione della procedura ablativa, “essendo l’atto determinazione volontaria dell’indennità che preclude controversie sulla stessa nel solo caso di conclusione della procedura con l’ablazione del suolo”). Inoltre, particolarmente significative ai fini in esame risultano anche le prescrizioni contenute nell’ordinanza n. 70 del Commissario Straordinario di Governo, la quale prevede, al punto 3, che l’accettazione dell’indennità deve essere accompagnata dalla espressa rinuncia a proporre opposizioni alla stima o altre impugnazioni giudiziarie, formula riprodotta nei moduli delle dichiarazioni sostitutive di notorietà predisposte dall’amministrazione. Ciò vuol dire che detta rinuncia rientra nel contenuto tipico dell’accordo sull’indennità regolato nelle procedure ex Legge n. 219/1981 e che, di conseguenza, il privato, nel sottoscrivere la rinuncia, non fa che adeguarsi allo schema tipizzato dall’ente espropriante per gli accordi dell’indennità, modello del tutto diverso rispetto a quello della cessione volontaria regolato in altra sede (analoghe considerazioni valgono per la circostanza dell’anticipata riscossione delle somme concordate). L’ulteriore aggiunta di non aver nulla a pretendere per qualsiasi titolo, risulta un evidente clausola di stile, dal tenore letterale del tutto generico: individuarsi in essa la specifica ed onerosa volontà di privarsi di un diritto di proprietà o di realizzare una efficacia traslativa dello stesso, così eliminando la necessità di proseguire la procedura ablativa, sembra davvero contrario ai principi di logica e di buon senso, anche alla luce del comportamento complessivamente tenuto da entrambe le parti. Si vuole cioè porre in evidenza che nella pur ampia

formulazione della rinuncia esaminata non può assolutamente intravedersi un atto dispositivo del diritto, né come mera dismissione della proprietà del bene, che rimarrebbe peraltro singolarmente privo di qualsiasi titolare, né come cessione volontaria, la cui disciplina anche formale è distinta ed autonoma da quella del sub-procedimento utilizzato che ha avuto attuazione nei verbali sottoscritti dal privato. Del resto, diversamente opinando, dovrebbe coerentemente ritenersi che l'atto in questione –non si comprende poi se il verbale provvisorio o quello definitivo di concordamento- sarebbe in grado anche di definire la procedura, avendo trasferito ex nunc il diritto di proprietà (così come ipotizzato dai convenuti), ma ciò contrasta inequivocamente con la previsione della necessità dell'emissione del decreto di esproprio su cui la stessa Amministrazione ha dimostrato di convenire, avendo poi effettivamente pronunciato tale atto traslativo: in altri termini, se la rinuncia fosse equivalente ad una cessione volontaria, non si comprenderebbe perché sarebbe poi necessario continuare la procedura espropriativa ed emettere un atto intrinsecamente inutile, in quanto meramente ripetitivo nei suoi effetti di quello precedente e perciò privo di oggetto, essendo il bene già entrato a far parte del demanio o del patrimonio indisponibile della P.A. Tutto ciò conferma univocamente che l'atto in esame, sia sotto il profilo nominale che sostanziale, rientra perfettamente nell'ambito degli accordi sull'indennità e che comunque non contiene sicuramente quel trasferimento del diritto di proprietà, sostitutivo del decreto di esproprio, che rappresenta, come, sopra chiarito, l'unico effetto che sarebbe stato idoneo ad escludere la caducazione dell'atto per la mancata conclusione della procedura ablativa. Alla luce di tali chiarimenti, risulta allora pertinente il richiamo al costante insegnamento della Suprema Corte e della dottrina, secondo cui sia nel caso di accettazione dell'offerta o dell'indennità provvisoria sia in caso di accordo sull'indennità, il privato acquista il diritto a che l'indennità, ove il procedimento prosegua, sia determinata e corrisposta in una certa misura, assumendo nel contempo l'obbligo di non contestare l'importo medesimo: tali obblighi, tuttavia, si risolvono se il procedimento espropriativo non prosegue e il decreto ablatorio non viene emesso nel termine di efficacia della dichiarazione di pubblica utilità. Né, infine, può trascurarsi che anche le argomentazioni espresse a sostegno di tali orientamento si armonizzano e finiscono per rafforzare il ragionamento sopra seguito per confutare le difese dei convenuti: la Suprema Corte, infatti, ha posto in evidenza che l'accordo amichevole sull'ammontare della indennità di espropriazione non ha alcun effetto traslativo della proprietà del bene dall'espropriato all'espropriante, così da rendere non più necessario il completamento del procedimento espropriativo. Invero, poiché l'amministrazione che abbia iniziato un siffatto procedimento non è anche obbligata per legge a completarlo, non è

configurabile in capo privato che abbia concluso detto accordo un diritto ad essere espropriato, ma solo un diritto a ricevere una indennità nella misura concordata quando l'esproprio abbia luogo, mentre, se il procedimento non si conclude con l'espropriazione, viene meno l'efficacia dell'accordo. In altri termini, le pattuizioni contenute in detti accordi si connotano come atti integrativi del procedimento, ma sono tuttavia condizionate alla sua conclusione, cioè alla stipulazione di una cessione volontaria o all'emanazione del decreto di esproprio, i quali realizzano il trasferimento della proprietà dall'espropriante. Ne consegue che, qualora tali condizioni manchino, l'accordo sull'indennità resta caducato e privo di qualsiasi effetto giuridico e, pertanto, l'obbligo dell'amministrazione espropriante non può più trovare il suo momento genetico in esso, ancorché con l'attribuzione degli accessori per il ritardo, bensì in una fattispecie di natura indennitaria, per il periodo di occupazione legittima, e risarcitoria per la perdurante ed illegittima occupazione dell'immobile (Cass. 18.10.2001 n. 12704; 20.9.2001 n. 11864). In definitiva, una volta venuta meno la preclusione derivante dalla rinuncia esaminata, si riespande conseguentemente – e deve quindi essere affermato in questa sede – il diritto degli istanti all'indennità di occupazione legittima richiesta».



TAR Lombardia, Sezione Brescia, sentenza 29 settembre 2005, n. 903 (Pres. MARIUZZO, Rel. MIELLI) (in [www.esproprionline.it](http://www.esproprionline.it))

*SINTESI: Nel caso di affermata lesione di interessi legittimi i terzi sono legittimati ad adire il giudice amministrativo, impugnando l'accordo di cessione volontaria, mentre qualora i terzi lamentino la lesione di diritti soggettivi, saranno invece legittimati a ricorrere al giudice ordinario il quale, ove ne ricorrano i presupposti, potrà disapplicare l'accordo limitatamente alla parte lesiva dei diritti medesimi.*

*ESTRATTO: « Nel caso di specie l'istante ha impugnato il verbale di cessione volontaria stipulato tra Anas ed il controinteressato Merelli, in quanto, secondo la prospettazione dei ricorrenti, questo lederebbe una propria posizione giuridica soggettiva. Detto verbale rientra senz'altro nel novero degli accordi che il menzionato art. 53 del testo unico degli espropri devolve alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Questa norma ha inteso chiarire i dubbi sorti in precedenza circa l'applicabilità agli accordi stipulati nell'ambito delle procedure espropriative, della disposizione di cui all'art. 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (cfr. in tal senso il punto*

36 della relazione di accompagnamento al testo definito dal Consiglio di Stato in sede consultiva nell'Adunanza Generale del 29 marzo 2001; la Cassazione, Sezioni Unite, 4 novembre 1994, n. 9130, aveva in precedenza negato l'operatività dell'art. 11 della legge 241 del 1990 nel caso di cessione volontaria di beni espropriati). Vi è da precisare che il problema che rileva nella controversia oggetto di giudizio, è quello della tutela dei terzi, quali sono i ricorrenti, che lamentano la diretta lesività, nei loro confronti, di accordi sostitutivi di provvedimenti amministrativi stipulati tra altre parti. Contrariamente a quanto affermato dall'Avvocatura dello Stato la problematica della posizione del terzo non può essere superata negando l'opponibilità dell'accordo in forza della norma secondo cui l'accordo è concluso «senza pregiudizio dei diritti dei terzi». La ratio di tale disposizione è solamente quella di escludere che con l'accordo si possano produrre arbitrarie invasioni della sfera giuridica del terzo e la formula altro non è che il corollario del principio di relatività del contratto estensibile agli accordi. Il terzo può infatti subire pregiudizi dall'efficacia riflessa, avente rilevanza esterna, dell'accordo. L'art. 11 della legge 241 del 1990 ricomprende la materia nell'ambito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, attribuendogli il potere di emettere sentenze costitutive o di condanna, in aggiunta alle sentenze di annullamento ordinariamente pronunciabili, prescindendo dalla natura della situazione giuridica soggettiva fatta valere. Tuttavia tale norma delimita la giurisdizione esclusiva alle sole controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi, con la conseguenza che, la stessa, deve necessariamente intendersi circoscritta alle sole controversie insorte tra le parti che abbiano stipulato l'accordo, come si ricava dallo stesso dato testuale della norma citata (infatti le controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi non possono avere come parti soggetti che non siano anche parti dell'accordo). Le controversie instaurate dal terzo rientrano invece nella giurisdizione generale di legittimità e non si sottraggono alle ordinarie regole di riparto di giurisdizione che si fondano sul criterio del *petitum* sostanziale, avendo pertanto riguardo alla intrinseca consistenza della situazione soggettiva dedotta in giudizio, in relazione alla reale tutela accordata dall'ordinamento, prescindendo dalla prospettazione fattane dalle parti in giudizio (cfr. Tar Lombardia, Brescia, 29 dicembre 2000, n. 1079). Ne consegue che nel solo caso di affermata lesione di interessi legittimi i terzi sono legittimati ad adire il giudice amministrativo, impugnando l'accordo, mentre qualora i terzi lamentano la lesione di diritti soggettivi, come ricorre nel caso all'esame, saranno invece legittimati a ricorrere al giudice ordinario il quale, ove ne ricorrano i presupposti, potrà disapplicare l'accordo limitatamente alla parte lesiva dei diritti medesimi. Per tale aspetto della controversia va dunque dichiarato il difetto di giurisdizione in capo al giudice amministrativo e sono

inammissibili il secondo, il terzo ed il quarto motivo di ricorso, con i quali i ricorrenti lamentano la lesione del loro assunto diritto soggettivo di servitù di passaggio esclusivo nel sottopasso (sostanzialmente si tratta di un'azione di accertamento e tutela ex art. 1079 c.c.).»



Corte di Cassazione, Sezione I civile, sentenza 19 agosto 2005, n. 17022 (Pres. CRISCUOLO, Rel. GIULIANI) (in [www.espropionline.it](http://www.espropionline.it))

*SINTESI: L'atto di cessione volontaria deve essere redatto in forma scritta, deve essere sottoscritto da entrambi i contraenti, e deve dare concreta sistemazione al rapporto mediante l'enunciazione degli elementi dell'accordo.*

*ESTRATTO: « in materia di espropriazione per pubblica utilità, la cessione volontaria costituisce un negozio traslativo, inserito nel procedimento ablatorio, avente struttura, forma e contenuto disciplinati dalle norme di diritto privato, onde siffatta cessione si perfeziona solo con il consenso delle parti manifestato attraverso le modalità previste dalle norme sull'evidenza pubblica, primo fra tutti il requisito della forma scritta a pena di nullità, senza che rilevi a tal fine la deliberazione collegiale dell'ente pubblico, ove quest'ultima (costituendo mero atto interno e preparatorio del negozio, avente come destinatario l'organo legittimato ad esprimerne la volontà all'esterno) non risulti essersi tradotta in un atto, sottoscritto da entrambi i contraenti, da cui possa desumersi la concreta sistemazione del rapporto mediante l'enunciazione degli elementi essenziali del contratto e l'accordo su di essi da parte dei contraenti medesimi, laddove il diritto del proprietario a percepire l'indennizzo sorge esclusivamente in presenza di un simile documento (Cass. 20 settembre 2001, n. 11864; Cass. 6 dicembre 2001, n. 15488; Cass. 13 dicembre 2002, n. 17840);»*

*SINTESI: Un atto d'obbligo sottoscritto dal proprietario per la cessione delle aree non è di per sè idoneo a determinare il trasferimento del bene in favore dell'ente pubblico, necessitando a tal fine di un successivo atto negoziale, né lo autorizza all'occupazione.*

*ESTRATTO: « l'atto d'obbligo sottoscritto dal proprietario per la cessione delle aree necessarie ai fini della costruzione di strade non è di per sè idoneo*

a determinare il trasferimento del bene in favore del Comune, trattandosi di atto preliminare il quale si configura in termini integrativi del procedimento di espropriazione restando condizionato alla sua conclusione, onde, allo scopo di produrre l'effetto traslativo, necessita di un successivo atto negoziale, al cui intervento rimane subordinato e la cui mancanza ne determina la caducazione con la perdita di qualsiasi effetto giuridico, così da escludere, in virtù di tale promessa di cessione, che l'Amministrazione possa ritenersi autorizzata all'occupazione dell'area (con la conseguenza che, se ciò avvenga, l'irreversibile trasformazione del fondo rappresenta un fatto illecito, da cui scaturisce il diritto del proprietario al risarcimento del danno) e che il proprietario medesimo possa ritenersi titolato a ricevere il relativo indennizzo (Cass. 7 febbraio 2000, n. 1320; Cass. 20 settembre 2001, n. 11864; Cass. 16 aprile 2003, n. 6009);»



TAR Campania, Sezione V, Napoli sentenza 14 ottobre 2004, n. 14186 (Pres. D'ALESSANDRO, Rel. SABATINO) (in [www.esproprionline.it](http://www.esproprionline.it))

*SINTESI: L'accordo sull'indennità non costringe l'amministrazione a chiudere la vicenda ablatoria con un formale atto di cessione volontaria piuttosto che con un decreto di esproprio, ma costringe l'amministrazione, in caso di successivo decreto di esproprio, a riconoscere le maggiorazioni dell'indennità che spetterebbero al proprietario se avesse stipulato l'atto di cessione volontaria.*

**ESTRATTO:** « secondo la ricostruzione giurisprudenziale più accreditata, esiste una notevole fungibilità tra la cessione volontaria ed il procedimento autoritativo. Va innanzi tutto premesso che l'accordo intervenuto tra le parti, in data 8 dicembre 1997 e successive modificazioni, è espressamente nominato “contratto preliminare” e prevede nel corpo la netta volontà di rinviare la vicenda traslativa del bene alla stipulazione del contratto definitivo, netta volontà emergente dall'impiego di locuzioni come “si impegnano a cedere” e “si impegna ad acquistare” e con il rinvio ad un termine ultimo per la stipulazione del definitivo. È allora del tutto palese che, ferma restando l'intenzione delle parti di concludere il detto accordo, questo è rimesso ad un successivo atto, espressivo di una diversa ed ulteriore volontà negoziale. Così delineata, la fattispecie ricade esattamente nella previsione dell'art. 12 della allora vigente legge 22 ottobre 1971, n. 865, la cui vicenda, comprensiva della qualificazione giuridica da attribuire

all'accordo, è apparsa sempre momento di confronto tra diverse scelte di campo. Secondo le più recenti sentenze (in particolare, Cassazione civile, sez. I, 20 settembre 2001, n. 11864, da cui sono tratte le indicazioni testuali, me che rispecchia comunque un orientamento consolidato e risalente), la determinazione dell'indennità di esproprio, oltre che nei casi di accettazione dell'indennità provvisoria da parte dell'espropriato e di liquidazione definitiva dell'indennità, ove non accettata dal proprietario, può avvenire unicamente con la cessione volontaria degli immobili da espropriare verso un prezzo non superiore al 50% della stessa indennità (aree agricole) ovvero corrispondente al parametro di cui al menzionato art. 5 bis della legge 359 del 1992 se trattasi di terreni edificabili. Tale ultima ipotesi, azionata in concreto nella vicenda in esame, consegue ad un atto, ossia la cessione volontaria degli immobili, che viene indicato dalla giurisprudenza come appartenente alla categoria dei contratti ad oggetto pubblico. Tale contratto, da un lato si perfeziona per un corrispettivo i cui parametri dipendono dalla stessa normativa primaria, dall'altro ha l'effetto ulteriore "di porre termine al procedimento, eliminando la necessità dell'emanazione del decreto di espropriazione (richiesto, invece, nel caso di mancata accettazione dell'offerta) e dello svolgimento del subprocedimento di determinazione dell'indennità definitiva". Tuttavia tale cessione, che come si è visto non può essere rinvenuta nella vicenda in corso in quanto l'atto convenzionale allegato ne rinvia ad un secondo momento la stipulazione, è regolata nella sua formazione dai principi civilistici sulla formazione del consenso, "primo fra tutti la forma scritta a pena di nullità. La quale può ritenersi osservata solo in presenza di un documento che contenga, in modo diretto la dichiarazione della volontà negoziale, che venga redatto al fine specifico di manifestare tale volontà e dal quale dunque possa desumersi la concreta instaurazione del rapporto con le indispensabili determinazioni in ordine alle prestazioni da svolgersi da ciascuna delle parti". Ciò che si deduce quindi dalla detta ricostruzione, è che la cessione volontaria degli immobili, di cui all'art. 12 della legge 865/1971 non si è perfezionata, contrariamente a quanto asserito, peraltro contraddittoriamente con l'evolversi della vicenda, dalla difesa del Consorzio. Né tale costruzione può sostenersi sulla base dell'impegno alla successiva cessione bonaria. Riprendendo ancora l'argomento sostenuto dalla Suprema corte, non può che evidenziarsi come tale momento non ha alcun effetto traslativo della proprietà del fondo, ma ha una efficacia limitata al solo procedimento ablativo. Esso è cioè, secondo la ricostruzione più accreditata, un accordo di natura pubblica (sebbene non omologabile agli accordi di cui all'art. 11 della legge sul procedimento, come chiarito da Cass. Sez.un., 4 novembre 1994, n. 9130), appartenente al procedimento di espropriazione con funzione di integrazione degli atti del procedimento stesso. Ne consegue che, sebbene non sottoposto alla

risoluzione di cui alla disciplina della legge generale sul procedimento, le pattuizioni contenute nell'accordo sono condizionate all'esito del procedimento stesso, sia nella forma della stipulazione del negozio di cessione volontaria, sia nella forma pubblicistica dell'emanazione del decreto di esproprio. Nella giurisprudenza della Suprema corte, il mancato trasferimento della proprietà con uno dei due atti appena citati, comporta la caducazione dell'accordo sull'indennità che diviene allora del tutto inefficace. Se ne deduce quindi, che il mero contratto preliminare non è di per sé idoneo a sorreggere la traslazione del diritto proprietario, richiedendo, alternativamente, o la stipulazione del definitivo o l'impiego dello strumento autoritativo dell'espropriazione. Il ricorso del Comune allo strumento pubblicistico non appare impedito dalla presenza di un accordo bonario di cessione. Infatti, in assenza di una successiva stipula ed in presenza di una intervenuta ablazione di fatto del bene, il Comune si troverebbe sottoposto ad una responsabilità civile per illecito. Si tratta di una ipotesi non sconosciuta alla prassi giurisprudenziale, e diffusa tanto da indurre il legislatore a predisporre un rimedio ad hoc, nel D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità", che, all'art. 20 comma 9, recita: "Nel caso in cui il proprietario percepisca la somma e si rifiuti di stipulare l'atto di cessione del bene, può essere emesso senza altre formalità il decreto di esproprio, che dà atto di tali circostanze, e può esservi l'immissione in possesso, salve le conseguenze risarcitorie dell'ingiustificato rifiuto di addivenire alla stipula". La scelta del Comune di tralasciare il procedimento consensuale in favore di quello autoritativo non appare quindi censurabile sotto il profilo della legittimità. Diverso è il profilo risarcitorio. L'intervenuto accordo non è senza conseguenze sulle modalità della cessione, stante la natura potestativa della posizione delle parti private le quali hanno diritto di raggiungere l'accordo sulla cessione bonaria, e considerato che ciò permette agli stessi di raggiungere una differente considerazione del valore dell'immobile ceduto. Il Comune, quand'anche decidesse sua sponte di procedere in via autoritativa, anche dove ancora poteva aver luogo il negozio civilistico, non può calpestare i diritti che derivano alle parti private dall'adesione al subprocedimento di cessione. È quindi lesivo, e comporta un rimedio risarcitorio, l'eventuale quantificazione dell'indennizzo per l'espropriazione in misura minore a quella che sarebbe spettata a seguito della cessione volontaria. »

**PROCEDURA ORDINARIA E PROCEDURE  
ACCELERATE  
IL CONTRADDITTORIO CON L'ESPROPRIATO  
DETERMINAZIONE DELL'INDENNITA' PROVVISORIA  
ACCETTAZIONE E RIFIUTO DELL'INDENNITA'  
IL DECRETO DI ESPROPRIO  
NOTIFICA ED ESECUZIONE  
L'IMMISSIONE IN POSSESSO  
L'ATTO DI CESSIONE VOLONTARIA  
PAGAMENTI E DEPOSITI  
L'ACCONTO E IL SALDO  
IL COLLEGIO DEI TECNICI**

**PAOLO LORO** laureato in giurisprudenza, direttore di EsproprioLine, il portale italiano dell'espropriazione per pubblica utilità, consulente ed operatore dell'espropriazione, autore di pubblicazioni in materia.

**INES MELLONI** laureata in giurisprudenza, operatore presso l'ufficio espropriazioni del Comune di Reggio Emilia, autore di pubblicazioni in materia.



[www.EsproprioLine.it](http://www.EsproprioLine.it)<sup>®</sup>

[www.exeoedizioni.it](http://www.exeoedizioni.it) [info@exeoedizioni.it](mailto:info@exeoedizioni.it) [info@esproprioLine.it](mailto:info@esproprioLine.it)

Questo volume, sprovvisto del talloncino, è da considerarsi copia fuori commercio

**€ 35,00**

ISBN 978-88-95578-03-3



9 788895 578033 >



Paolo Loro Ines Melloni  
L'art. 20 dpr 327/2001