

Paolo Loro Ines Melloni

Gli articoli 22 e 22bis dpr 327/2001

le procedure accelerate

guida operativa

2007

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

Paolo Loro Ines Melloni

Gli articoli 22 e 22 bis dpr 327/2001

le procedure accelerate

guida operativa

EXEO edizioni The logo for EXEO edizioni features the word 'EXEO' in a bold, sans-serif font, followed by 'edizioni' in a smaller, lowercase font. A stylized graphic element, resembling a curved arrow or a swoosh, starts under the 'O' and curves upwards and to the right, ending near the top right of the logo.

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.

Coordinamento redazionale, progetto grafico e direzione collana: *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 eventuale critica, segnalazione o suggerimento a direzione@exeoedizioni.it.

Prima edizione: giugno 2007
Collana: guide operative ESPROPRIONLINE
G2 - Gli articoli 22 e 22 bis dpr 327/2001
ISBN – 978-88-95578-02-6

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 con la tecnica caratteristica della rivista giuridica telematica Esproprioonline degli estratti significativi e delle sintesi degli stessi.

Non vi sono note, data la natura di guida operativa.

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 privilegiato dare conto degli orientamenti giurisprudenziali.

Le sentenze citate tra parentesi costituiscono quasi sempre un'indicazione esemplificativa: si è perciò ritenuto di sacrificare gli 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 quasi tutte le sentenze citate si trovano su www.esproprioonline.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 tra parentesi senz'altra precisazione. I commi sono espressi con punto dopo l'articolo (es. 23.1).

SOMMARIO

parte 1 TRATTATO	7
PREMESSA	9
L'OCCUPAZIONE D'URGENZA PREORDINATA ALL'ESPROPRIO: NOZIONE, CLASSIFICAZIONE, EVOLUZIONE DELL'ISTITUTO	10
LE PROCEDURE ACCELERATE: COLLOCAZIONE NELL'AMBITO DEL PROCEDIMENTO ESPROPRIATIVO	14
<i>Il vantaggio – per la PA – delle procedure accelerate nell'immissione in possesso.....</i>	15
<i>Articolo 22 e procedimento ordinario.....</i>	17
<i>Articolo 22 bis e procedimento ordinario</i>	18
LE PROCEDURE ACCELERATE: I PRESUPPOSTI	19
<i>La scelta “strategica” tra il decreto di esproprio e il decreto di occupazione.....</i>	20
<i>Le condizioni per il ricorso alle procedure accelerate. L'urgenza è sempre necessaria ?</i>	21
<i>Numero dei destinatari superiore a 50.....</i>	27
<i>L'urgenza (apparentemente) “semplice” dell'articolo 22 e “particolare” dell'articolo 22 bis</i>	31
<i>Il concetto di urgenza.....</i>	36
<i>Il frazionamento</i>	43
LE PROCEDURE ACCELERATE: LA EMANAZIONE DEL PROVVEDIMENTO ED ADEMPIMENTI PRELIMINARI	48
<i>Adeempimenti preliminari: il giusto procedimento</i>	48
<i>Competenza ad emanare il provvedimento.....</i>	53
IL PROVVEDIMENTO DELLE PROCEDURE ACCELERATE: CONTENUTO DEL DECRETO DI ESPROPRIO E DEL DECRETO DI OCCUPAZIONE DI URGENZA.....	54
<i>Determinazione e rideterminazione dell'indennità provvisoria</i>	54
<i>Il contenuto del decreto di esproprio.....</i>	59
<i>Il contenuto del decreto di occupazione</i>	61
IL DECRETO DI OCCUPAZIONE E L'INDENNITA' DI OCCUPAZIONE	62
<i>Momento di determinazione della indennità di occupazione.....</i>	63
<i>L'indennità d'espropriazione sulla cui base è computabile, mediante misura percentuale, l'indennità di occupazione.....</i>	64
<i>Periodo di calcolo della indennità di occupazione</i>	68
<i>Soggetto cui è dovuta la indennità di occupazione</i>	71
DECRETO DI ESPROPRIO E ATTO DI CESSIONE VOLONTARIA.....	72
<i>Modalità di trasferimento del diritto e maggiorazioni dell'indennità</i>	72
<i>L'accettazione dell'indennità provvisoria</i>	76
NOTIFICA, PAGAMENTI, DEPOSITI	79
<i>Modalità di notifica e destinatari</i>	79
<i>Accettazione, maggiorazioni, pagamenti e depositi nell'art. 22.....</i>	82
<i>Accettazione, maggiorazioni, pagamenti e depositi nell'art. 22bis</i>	85

ESECUZIONE DEL DECRETO DI ESPROPRIO E DEL DECRETO DI OCCUPAZIONE	89
<i>Esecuzione del decreto di esproprio</i>	89
<i>Esecuzione del decreto di occupazione</i>	92
<i>L'opposizione del proprietario alla immissione nel possesso in sede di esecuzione del decreto esproprio e del decreto di occupazione</i>	100
PATOLOGIA CONSEGUENTE ALLE PROCEDURE ACCELERATE – CENNI	103
LA LEGISLAZIONE REGIONALE IN MATERIA DI PROCEDURE ACCELERATE	106
<i>Emilia Romagna: L.R. n. 37 del 19 dicembre 2002 - Art. 27</i>	106
<i>Valle D'Aosta: L.R. 2 luglio 2004 n. 11 – Art. 21</i>	107
<i>Lombardia: L.R. 8 febbraio 2005 n. 6 – Art. 5</i>	108
<i>Toscana: L.R. 18 febbraio 2005 n. 30 - Art. 10</i>	109
<i>Sicilia: L.R. 2 agosto 2002 n. 7 – Art. 36</i>	109
<i>Puglia: L.R. 22 febbraio 2005 n. 3 – Art. 15</i>	110
<i>Friuli Venezia Giulia: L.R. 31 maggio 2002 n. 14 mod. con L.R. 26 maggio 2006 n. 9</i>	111
parte 2 FLUSSOGRAMMI	113
parte 3 MODULISTICA.....	141
parte 4 GIURISPRUDENZA	219

PREMESSA

Gli articoli 22 e 22 bis del DPR 08.06.2001 n. 327 (Testo unico delle espropriazioni per pubblica utilità), introducono procedimenti accelerati derogatori dell'ordinario schema procedimentale, che segue l'approvazione del progetto definitivo o comunque dell'atto comportante la dichiarazione di pubblica utilità e che si sviluppa attraverso la rigorosa procedura di determinazione dell'indennità, disciplinata dal testo unico (20).

Con riferimento all'art. 22 la deroga al procedimento ordinario emerge già da una prima lettura dello stesso che recita: «qualora l'avvio dei lavori rivesta carattere di urgenza tale da non consentire l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 20, il decreto di esproprio può essere emanato ed eseguito in base alla determinazione urgente della indennità di espropriazione, senza particolari indagini o formalità».

In buona sostanza mentre nel procedimento ordinario l'emanazione del decreto d'esproprio è preceduta dalla sequenza con la quale si attua la rigorosa procedura di determinazione della "giusta indennità", nonché dal pagamento o deposito della stessa, il ricorso alla procedura d'urgenza in esame consente di emanare il decreto d'esproprio sulla base della determinazione urgente dell'indennità, con conseguente omissione delle fasi procedurali di cui all'art. 20, comprensive della liquidazione o deposito dell'indennità medesima.

Si impone un breve richiamo all'articolo 8 TU.

Per emanare il decreto d'esproprio, dispone la norma richiamata, occorrono 3 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 d'esproprio.

L'emanazione del decreto non è pertanto condizionata dall'esito del procedimento volto a determinare l'indennità d'esproprio, consistente nella liquidazione dell'indennità se accettata o suo deposito se rifiutata, come il legislatore avrebbe stabilito se si fosse tenuto conto esclusivamente della procedura ordinaria, bensì dalla sola determina-

zione dell'indennità. E ben si può affermare che ciò è conseguenza proprio della possibilità di ricorso alla procedura accelerata di cui all'art. 22, che, si ribadisce, prescinde da tali adempimenti.

La peculiarità della procedura accelerata in esame, nei termini descritti, è ben evidenziata nel parere reso dal Consiglio di Stato, Ad. Gen. n. 4/2001 del 20 marzo 2001, allo schema del testo unico che, al § 22.3. recita:

«L'articolo 22 ha carattere innovativo ed ha una propria portata applicativa per i casi in cui vada senz'altro emesso il decreto di esproprio, anche senza attendere l'esito del procedimento volto a determinare l'indennità di esproprio.

Esso prevede la possibilità di determinazione urgente dell'indennità di espropriazione, senza particolari indagini o formalità».

Come l'art. 22 anche l'art. 22 bis costituisce deroga al procedimento ordinario. In questo caso la deroga è rappresentata, per espressa previsione del comma 1, dal mancato rispetto delle regole partecipative di cui all'art. 20, limitatamente ai commi 1 e 2.

A dire il vero la novità dell'art. 22 bis è di avere reintrodotta l'istituto dell'occupazione d'urgenza, dalla cui analisi occorre partire, anche al fine di una più puntuale determinazione dei presupposti e del contenuto del provvedimento previsto dalla norma in esame, nonché ai fini di cogliere la sua vera peculiarità rispetto alla procedura, pur anch'essa accelerata, di cui all'art. 22.

L'OCCUPAZIONE D'URGENZA PREORDINATA ALL'ESPROPRIO: NOZIONE, CLASSIFICAZIONE, EVOLUZIONE DELL'ISTITUTO

Per occupazione si intende l'impossessamento di un bene da parte dell'Amministrazione sia per soddisfare esigenze temporanee sia per procedere alla sollecita esecuzione di opere pubbliche.

Dalla definizione data è possibile attuare una distinzione tra le diverse tipologie di occupazione. A tale distinzione sono dedicati solo alcuni cenni al fine esclusivo di coglierne i tratti distintivi e definire con precisione i confini dell'istituto della occupazione d'urgenza pre-

ordinata alla espropriazione, oggetto di trattazione in questa sede, rispetto alle occupazioni aventi carattere temporaneo.

La distinzione di seguito attuata è fondata sul dato normativo e sulla elaborazione giurisprudenziale:

- l'occupazione temporanea funzionale all'approvvigionamento di materiali, all'impianto di cantieri ovvero alla fruizione di altre utilità necessarie alla esecuzione di un'opera pubblica; si tratta di occupazione che non ricade necessariamente sull'area destinata all'insediamento dell'opera e postula come normale la restituzione del bene, una volta venuta meno la necessità per cui è stata disposta. Questo tipo di occupazione non preordinata all'esproprio, già regolata dall'art. 64 della L 2359/1865, trova oggi il suo riferimento normativo nell'art. 49 TU;
- l'occupazione d'urgenza nei casi di forza maggiore quali frane, alluvioni, rottura di argini, ed altri casi di assoluta urgenza. Si tratta di occupazione che presenta come ordinari i caratteri della temporaneità e della restituzione del bene al privato, dopo che si sia risolta la situazione che l'ha imposta, ma che – quando ciò si renda necessario alla tutela della pubblica salute e al rimedio della situazione eccezionale – può anche precedere l'irreversibile trasformazione del bene, e dunque la sua eventuale successiva traslazione. Questo tipo di occupazione (cosiddetta per “somma urgenza”), già regolata dall'art. 71 L 2359/1865, trova oggi il suo riferimento normativo nell'art. 49.5 TU;
- l'occupazione preordinata alla successiva vicenda ablativa e prodromica alla realizzazione di opere pubbliche, cosiddetta “occupazione preliminare”, che prima del testo unico trovava il suo riferimento normativo nell'articolo 71 comma 1, ultimo periodo della L 2359/1865, introdotto dalla L 5188/1879. Questa occupazione ha carattere temporaneo: tuttavia il proprietario non riacquisterà più il godimento del bene, in quanto al momento della cessazione della durata dell'occupazione temporanea preordinata all'esproprio, inizierà l'occupazione definitiva conseguente al provvedimento di esproprio. In altri termini, in una corretta procedura di occupazione temporanea preordinata all'esproprio, il titolo del possesso del bene in capo all'Amministrazione è il provvedimento temporaneo di occupazione, destinato ad essere consolidato ed assorbito dal diverso titolo del provvedimento definitivo di esproprio:

l'occupazione è il titolo provvisorio in base al quale viene anticipata l'esecuzione dell'espropriazione.

Presupposti di quest'ultimo tipo di occupazione sono l'indifferibilità e l'urgenza delle opere.

Dapprima era l'Autorità amministrativa (Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici – Ministro dei Lavori Pubblici) a dover dichiarare l'urgenza; successivamente, certe categorie di opere, per legge, sono state dichiarate urgenti ed indifferibili sulla base della loro oggettiva natura, consentendo di allargare le ipotesi in cui era possibile utilizzare questo procedimento.

La procedura d'urgenza fu generalizzata dalla L 1/1978, in base alla quale l'approvazione dei progetti da parte dello Stato, della Regione e degli altri Enti territoriali equivaleva *ex se* a dichiarazione di indifferibilità ed urgenza e non solo di dichiarazione di pubblica utilità.

Ciò consentiva l'approvvigionamento di terreni prima del decreto di esproprio, senza necessità di motivare l'urgenza ed indifferibilità dell'opera, essendo questo effetto automatico discendente per legge dall'approvazione del progetto.

Nell'ordinamento ante Testo unico, ai fini della acquisizione dei beni funzionali alla realizzazione delle opere pubbliche, si ricorreva a due distinti procedimenti, la cui fonte era da ricercare nel medesimo provvedimento di approvazione dell'opera:

- procedimento collegato alla dichiarazione di pubblica utilità che si concludeva con il decreto di espropriazione;
- procedimento collegato alla dichiarazione di indifferibilità ed urgenza, che consentiva all'amministrazione procedente di immettersi nel possesso del bene anticipatamente rispetto all'esproprio; l'occupazione poteva essere protratta fino a 5 anni dalla data dell'immissione nel possesso (art. 20.2 L 865/71).

A seguito del meccanismo introdotto dal legislatore, il ricorso all'istituto dell'occupazione di urgenza divenne sistematico da parte degli enti esproprianti, con conseguente incremento anche delle situazioni di illegittimità.

Era, infatti, frequente che conseguito il possesso delle aree, iniziati e conclusi i lavori, conseguito pertanto il risultato, la procedura parallela di esproprio fosse *dimenticata*, con conseguente verificarsi, al momento della scadenza del termine dell'occupazione, dell'illegittimità della stessa, venendosi a verificare il fenomeno defi-

nito, secondo la giurisprudenza prevalente, dell'“occupazione acquisitiva”.

Infatti, in linea di principio, se alla scadenza del termine dell'occupazione legittima il bene non risulta ancora essere stato espropriato – nel qual caso esso continuerebbe ad essere legittimamente posseduto dall'Amministrazione, non più in qualità di occupante, bensì di proprietaria – deve essere restituito al proprietario.

Ebbene, com'è noto, la Cassazione introdusse nel 1984 (sentenza “Bile” 1464) l'istituto dell'occupazione appropriativa, od acquisita, allo scopo di impedire la restituzione del bene al proprietario e la conseguente demolizione dell'opera pubblica nel frattempo costruita, teorizzando, pur in assenza di un decreto di esproprio, l'automatico passaggio di proprietà in capo alla Pubblica Amministrazione al momento della scadenza del periodo di occupazione legittima, ad avvenuta irreversibile trasformazione del fondo, in presenza di una valida dichiarazione di pubblica utilità, e con insorgenza del diritto del proprietario al risarcimento del danno in luogo dell'indennità di espropriazione.

L'istituto pretorio dell'occupazione appropriativa è attualmente oggetto di ripensamento e revisione critica, alla luce delle reiterate censure da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: esso, in ogni caso, in quanto incompatibile con l'articolo 43 TU, è destinato al tramonto.

E' questa la principale ragione, come espresso dal Consiglio di Stato nel citato parere reso allo schema del Testo unico (n. 4/2001 §§ 13.1; 13.2), per la quale la versione originaria del DPR 327/2001 non contemplava l'istituto della occupazione d'urgenza preordinata alla espropriazione accogliendo viceversa «la antica ed ancora attuale esigenza per cui l'Amministrazione prima espropria e poi comincia a realizzare l'opera».

Ci si è soffermati sulle ragioni che indussero in un primo tempo il legislatore, su parere del Consiglio di Stato, alla eliminazione dell'istituto dell'occupazione temporanea preordinata all'esproprio, perché le stesse debbono essere di aiuto nell'impostare il corretto approccio interpretativo dell'istituto reintrodotta nel corpo del testo unico ad opera del DLGS 302/2002 (22 bis).

In particolare tali ragioni debbono orientare l'interprete in direzione della eccezionalità dell'istituto; diversamente il rischio è rappresentato dal ritorno sistematico al meccanismo della occupazione con le relative conseguenze negative.

L'istituto dell'occupazione d'urgenza è stato reintrodotta a causa delle forti pressioni delle Amministrazioni esproprianti che, in assenza della possibilità di ricorrere alla occupazione d'urgenza, prospettavano diverse problematiche: tempi più lunghi per realizzare l'opera, difficoltà di cogliere il momento in cui avrebbe potuto essere redatto il frazionamento delle aree, adempimento questo imprescindibile per la emanazione del decreto di esproprio e sua successiva registrazione, trascrizione e voltura, nonché difficoltà, soprattutto in presenza di opere lineari, di realizzare a priori una progettazione accuratissima, con previsione millimetrica delle aree interessate dall'opera di futura realizzazione.

Chi opera nel settore conosce bene queste "storiche" problematiche, ed in effetti l'abolizione secca dell'istituto dell'occupazione temporanea è parsa ai più, fin dall'inizio, abbastanza drastica e velleitaria, cozzando contro una contraria prassi amministrativa pressoché universale.

Così come la reintroduzione dell'articolo 22bis è parsa altrettanto secca e priva di mediazioni.

Tuttavia, la bontà delle ragioni che sottostavano all'abolizione dell'istituto resta immutata, ed in effetti vien da chiedersi come mai negli altri ordinamenti giuridici europei la materiale apprensione del bene prima dell'esproprio costituisca un evento realmente eccezionale se non del tutto sconosciuto, e ciononostante vengano tranquillamente realizzate le opere pubbliche.

In attuazione della delega di cui all'art. 5 comma 4 della L 166/2002, il DLGS 302/2002 ha dunque introdotto, nel corpo del DPR 327/2001, l'art. 22 bis.

LE PROCEDURE ACCELERATE: COLLOCAZIONE NELL'AMBITO DEL PROCEDIMENTO ESPROPRIATIVO

Le peculiarità delle procedure accelerate di cui agli artt. 22 e 22 bis, vanno prioritariamente colte con riferimento alla collocazione delle stesse nell'ambito del procedimento espropriativo considerato nel suo complesso. L'esame pertanto sarà condotto separatamente per ciascuna procedura rispetto al procedimento ordinario.

In un secondo momento, in sede di analisi dei presupposti delle singole procedure accelerate, l'attenzione si sposterà sulle differenze tra le stesse attraverso una loro comparazione.

In sintesi la prima fase di analisi è finalizzata ad individuare il criterio di distinzione tra procedura ordinaria e procedure accelerate, mentre la seconda fase sarà funzionale ad individuare il criterio distintivo tra le stesse procedure accelerate.

Prima di procedere in tal senso, tuttavia, occorre chiarire qual'è il vantaggio principale delle procedure accelerate rispetto alla procedura ordinaria: i tempi dell'immissione in possesso.

Il vantaggio – per la PA – delle procedure accelerate nell'immissione in possesso

Nella procedura ordinaria, 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, senza nemmeno aver pagato l'acconto, come testimonia la previsione, in tale eventualità, degli interessi (20.6).

Ma se il proprietario non accetta, per immettersi nel possesso nella procedura ordinaria, occorre completare l'intero iter espropriativo, ivi compresi il frazionamento catastale, depositi e pagamenti.

La procedura ordinaria è dunque caratterizzata dall'incertezza del momento dell'immissione in possesso, la quale non può essere imposta al proprietario che non accetta l'indennità, e dunque non può essere programmata, mentre, al contrario, da un lato nella procedura accelerata ex art. 22, si espropria e ci si immette immediatamente nel possesso del bene, prima ancora che il proprietario abbia la facoltà di accettare l'indennità (e, men che meno, prima ancora che egli possa incassare l'indennità accettata), dall'altro, nella procedura accelerata ex art. 22 bis, ci si immette immediatamente nel possesso del bene in anticipo rispetto al trasferimento della proprietà, anche in questo caso prima che al proprietario sia concessa la possibilità di accettare l'indennità.

L'incertezza dell'immissione in possesso nella procedura ordinaria, la rende sicuramente meno appetibile per la PA, in quanto foriera di aleatorietà nella programmazione delle opere pubbliche, e di una

serie di inconvenienti; ad esempio quando viene ultimata la gara di appalto e sta per essere stipulato il contratto con l'impresa aggiudicataria, non è possibile avviare una specifica procedura di occupazione ai sensi del quarto comma dell'articolo 71 del DPR 554/1999 al fine di poter consegnare tempestivamente le aree all'impresa per l'apertura del cantiere.

Dunque, nella procedura ordinaria dell'articolo 20, la matematica certezza dell'impossessamento si ha solo con l'emanazione del decreto di esproprio, dipendendo l'immissione in possesso anticipata da un evento accidentale e indipendente dalla volontà dell'amministrazione, quale è l'accettazione dell'indennità da parte del proprietario.

Dal punto di vista procedimentale la situazione potrebbe sembrare, all'apparenza, non dissimile rispetto a quella che si viene a creare nell'articolo 22: anche nell'articolo 22, infatti, l'immissione in possesso segue e non precede il decreto di esproprio. Sennonché la procedura dell'articolo 20 è molto più articolata e complessa rispetto a quella dell'articolo 22, perché nella prima – e non nella seconda – l'emanazione del decreto di esproprio presuppone i tempi per l'accettazione, e soprattutto l'avvenuto pagamento o deposito dell'indennità, attraverso l'espletamento del laborioso iter previsto dall'articolo 26.

Evidentissimo è poi il vantaggio che caratterizza l'articolo 22 bis, sia rispetto alla procedura ordinaria, sia rispetto all'articolo 22: la certezza dell'immissione in possesso anticipata rispetto al trasferimento del diritto.

In ultima analisi, solo l'articolo 22 bis consente alla PA un sufficiente grado di elasticità per adattarsi a quello che attualmente è il problema strutturale delle opere pubbliche e conseguentemente dell'espropriazione in Italia: l'aggiustamento in corsa delle opere pubbliche, incompatibile con l'anticipazione "al buio" del frazionamento catastale necessario per l'emanazione del decreto di esproprio, nonché, appunto e soprattutto, con l'esproprio "al buio", rispetto alla realizzazione dell'opera.

Se infatti l'immissione in possesso, e dunque la successiva realizzazione dell'opera, presuppongono frazionamento ed esproprio, la progettazione non può non essere perfetta e blindata rispetto ad ogni futura variazione del sedime dell'opera: l'esproprio, a differenza dell'occupazione, è irreversibile per la PA e la retrocessione del terreno inutilizzato è un diritto potestativo del proprietario, non potendo

essere imposta d'ufficio quale esercizio di *ius poenitendi* da parte dell'amministrazione o quale frutto di revoca dell'atto ablativo (CASS 21825/2005).

Articolo 22 e procedimento ordinario

La procedura di cui all'art. 22 TU, riveste carattere facoltativo per l'Autorità espropriante, che *potrà* ricorrervi sussistendo determinati presupposti previsti dalla legge.

Come detto, preliminarmente si impone una collocazione della 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 TU che, come sopra evidenziato, condiziona l'emanazione del decreto di esproprio alla sussistenza dei tre presupposti costituiti dalla compatibilità urbanistica/vincolo espropriativo, dichiarazione di P.U. e determinazione della indennità di esproprio anche se in via provvisoria.

Dalla suddetta disposizione è possibile evincere i passaggi amministrativi che devono precedere il provvedimento che l'Autorità espropriante andrà ad emanare, una volta scelto di ricorrere alla procedura di cui all'art. 22.

Essi consistono negli adempimenti di carattere urbanistico (9 ss.), e nella dichiarazione di pubblica utilità attraverso la adozione degli atti a ciò deputati (12) fino all'articolo 17.2 compreso. Solo a questo punto dell'iter procedimentale potrà essere adottato il provvedimento in esame.

L'emanazione del decreto di esproprio, in forza del suo duplice contenuto, consentirà poi la prosecuzione del procedimento, coordinandosi con gli adempimenti diretti alla sua esecuzione e a quelli concernenti il pagamento dell'indennità o al suo deposito, con conseguente attivazione della procedura diretta alla determinazione dell'indennità definitiva.

In sintesi è possibile rilevare che, fermo restando il procedimento generale, costituito dalla sequenza vincolo espropriativo– dichiarazione di P.U. – determinazione della indennità – offerta della indennità – deposito o pagamento della indennità – emanazione ed esecuzione del decreto di esproprio, l'art. 22 delinea un procedimento che pur gene-

randosi dal primo, da questo si discosta attraverso alcune rilevanti deviazioni, per poi ricollegarsi ad esso, una volta esaurite le finalità cui è sottesa la deviazione alla sequenza in cui si sviluppa l'ordinario iter procedimentale (**schema n. 1**).

Tali deviazioni possono essere così individuate:

- è omessa la predisposizione dell'elenco dei beni da espropriare e dei relativi proprietari completo di indicazione delle somme che l'Autorità offre per la espropriazione nonché relativa notifica (20.1);
- è omessa la fase partecipativa consistente nella possibilità per gli interessati destinatari della notifica di formulare osservazioni (20.1, ultimo capoverso);
- è omessa la fase, peraltro eventuale anche nel procedimento ordinario, consistente nell'invito da parte della Autorità espropriante diretto al proprietario a fornire precisazione in ordine al valore da attribuire all'area ai fini della determinazione della indennità di esproprio (20.2);
- il decreto di esproprio è emanato sulla base della determinazione urgente della indennità (22.1, 22.2);
- l'accettazione dell'indennità provvisoria, e la relativa procedura di pagamento o deposito, seguono l'emanazione ed esecuzione del decreto di esproprio.

Articolo 22 bis e procedimento ordinario

Con l'art. 22 bis, come detto, il legislatore ha reintrodotta l'istituto dell'occupazione d'urgenza preordinata all'espropriazione.

La *nuova* occupazione differisce profondamente da quella che eravamo abituati a conoscere nel previgente sistema.

La differenza riguarda in primo luogo la sua collocazione nell'iter procedimentale.

L'occupazione d'urgenza e l'espropriazione, come in precedenza rilevato, si presentavano, nel regime antecedente al testo unico, quali procedimenti distinti, collegati ma autonomi, che potevano essere attivati una volta approvato il progetto dell'opera pubblica comportante dichiarazione di pubblica utilità della stessa nonché indifferibilità ed urgenza delle opere (**schema n. 2**).

Nell'attuale sistema, dall'approvazione di determinati atti (12.1, 12.2) consegue la *sola* dichiarazione di pubblica utilità, presupposto indefettibile per la emanazione del decreto di esproprio (8). Nessun effetto di indifferibilità ed urgenza dell'opera consegue automaticamente a suddetta approvazione (TAR LE 319/2007).

Tale sistema trova conferma nella normativa in materia di appalti di lavori pubblici: nel quadro normativo (non più in vigore) di cui alla L 1/1978 (art. 1) e L 109/1990 (art. 14.13), l'approvazione del progetto definitivo comportava sia dichiarazione di pubblica utilità che indifferibilità dell'opera, mentre oggi l'approvazione del progetto definitivo comporta solo ed unicamente dichiarazione di pubblica utilità; ciò prescrive il TU DPR327/2001 (12) mentre significativamente nulla prescrive in merito il DLGS 163/2006 "Codice dei contratti", che dunque non ha mantenuto in vita la precedente previsione normativa di automatica indifferibilità ed urgenza conseguente all'approvazione del progetto.

Ne consegue che il ricorso all'istituto della occupazione d'urgenza non è più possibile quale automatica conseguenza della approvazione del progetto, ma deve essere oggetto di provvedimento specifico in presenza dei presupposti previsti dall'art. 22 bis.

L'occupazione anticipata si è così trasformata in una fase eventuale incardinata nel procedimento di espropriazione.

Essa presuppone la previa dichiarazione di pubblica utilità, ma non è, come rilevato, un effetto automatico della stessa.

In buona sostanza l'occupazione d'urgenza preordinata alla espropriazione non si limita, come nel passato, a consentire l'immissione nel possesso del bene in una fase antecedente alla emanazione del decreto di esproprio, bensì si inserisce nel procedimento espropriativo accelerandone la conclusione attraverso l'omissione di alcune fasi, mediante l'alterazione in chiave semplificatoria e acceleratoria dello schema procedimentale di cui all'art. 20 (**schema n. 3**).

Detto profilo risulterà ancor più evidente in sede di esame del contenuto del provvedimento previsto dall'art. 22 bis, che non potrà limitarsi a disporre la occupazione d'urgenza, dovendo anche contenere la determinazione in via provvisoria della indennità di espropriazione.

LE PROCEDURE ACCELERATE: I PRESUPPOSTI

La scelta “strategica” tra il decreto di esproprio e il decreto di occupazione

Gli articoli 22 e 22 bis delineano procedure alternative a quella dell’articolo 20.

Mentre il ricorso alla procedura dell’articolo 20 non è sottoposto a particolari condizioni, tanto che essa può essere definita come la procedura espropriativa “ordinaria” da intraprendere, senza necessità di alcuna motivazione, dopo la dichiarazione di pubblica utilità e il “giusto procedimento” introdotto dall’art. 17.2, il ricorso alle procedure indicate dagli articoli 22 e 22 bis è soggetto a precise condizioni.

Come si è detto queste procedure sono caratterizzate da una maggior rapidità e semplificazione procedimentale, tanto che possono essere definite come procedure espropriative “accelerate”.

Al di là di alcune differenziazioni, le due procedure sono accomunate da una caratteristica fondamentale: il decreto di esproprio e il decreto di occupazione vengono immediatamente e senz’altro emanati, sulla semplice base della determinazione dell’indennità provvisoria, la quale potrà essere accettata o meno dal proprietario solamente dopo l’immissione in possesso in esecuzione del decreto di esproprio o di occupazione.

Il che significa che prima di tutto l’amministrazione prende possesso del bene, e poi il proprietario potrà discutere dell’indennizzo.

Dovendo espropriare mappali interi, o disponendo del frazionamento catastale, potrebbe sembrare una inutile perdita di tempo occupare anziché espropriare direttamente, l’area.

In altri termini, l’unica spiegazione plausibile per cui un’amministrazione dovrebbe ricorrere al decreto di occupazione d’urgenza di cui all’articolo 22 bis, anziché direttamente al decreto di esproprio di cui all’articolo 22 (che – tra l’altro – è meno stringente del primo in ordine all’intensità dell’urgenza richiesta per procedervi), potrebbe sembrar risiedere nell’indisponibilità del frazionamento catastale.

Ragioni di prudenza e opportunità inducono invece a frazionare, e soprattutto espropriare, solo quando si abbia l’assoluta certezza che il sedime dell’opera, e il dimensionamento delle aree da espropriare, non subirà più modifiche e si possa perciò escludere la possibilità di va-

rianti in corso d'opera che riguardino il tracciato (fermo restando il fatto, naturalmente, che le varianti non possono essere rilevate per la prima volta con il frazionamento, ma devono essere precedute da una formale modifica del piano particellare di esproprio: cfr. art. 12.2 e 16.14).

Ove non si abbia tale certezza, è consigliabile procedere all'immissione in possesso mediante l'occupazione temporanea preordinata all'esproprio anziché mediante l'espropriazione, ancorché si disponga del frazionamento catastale, dal momento che l'espropriazione e il pagamento della conseguente indennità non sono reversibili, mentre è ragionevole ritenere che l'occupazione preordinata all'esproprio possa tramutarsi in mera occupazione temporanea, e che l'area occupata con finalità preespropriativa, qualora in corso d'opera diventi inutile, possa essere restituita mediante la sola erogazione dell'indennità di occupazione.

*Le condizioni per il ricorso alle procedure accelerate.
L'urgenza è sempre necessaria ?*

L'analisi dei presupposti dei procedimenti accelerati assume particolare interesse non solo ai fini della individuazione delle ipotesi in cui l'Autorità procedente potrà derogare al procedimento ordinario, bensì anche al fine di individuare le peculiarità atte a distinguere i due tipi di procedura, analisi indispensabile per una scelta ponderata da parte della Autorità espropriante.

Il decreto di esproprio può essere emanato ed eseguito qualora l'avvio dei lavori rivesta carattere di urgenza, tale da non consentire l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 20 (22.1).

E' possibile il ricorso alla procedura accelerata in esame nei seguenti casi:

- per gli interventi di cui alla legge 21 dicembre 2001 n. 443;
- allorché il numero dei destinatari della procedura espropriativa sia superiore a 50 (22.2)

Il decreto che dispone l'occupazione anticipata dei beni immobili necessari alla realizzazione dell'opera può essere emanato qualora l'avvio dei lavori rivesta carattere di particolare urgenza, tale da non

consentire, in relazione alla particolare natura delle opere, l'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 20 (22 bis.1).

Detto provvedimento può essere altresì emanato ed eseguito:

- per gli interventi di cui alla legge 21 dicembre 2001 n. 443;
- allorché il numero dei destinatari della procedura espropriativa sia superiore a 50 (22 bis.2).

Pertanto oltre all'urgenza, le altre due circostanze che giustificano il ricorso alle procedure accelerate di cui agli artt. 22 e 22bis sono:

- interventi strategici di cui alla legge 21 dicembre 2001 n. 443 e al decreto legislativo 20 agosto 2002 n. 190: si tratta delle infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese;

- numero di destinatari superiore a cinquanta.

Riassumendo, le condizioni che consentono di ricorrere alle procedure espropriative accelerate sono: l'urgenza, l'opera ex legge "obiettiva", la presenza di un numero di destinatari superiore a cinquanta.

Sia nell'articolo 22 che nell'articolo 22 bis il requisito dell'urgenza si trova al primo comma, e gli altri due requisiti al secondo identico comma in base al quale il decreto di esproprio come il decreto di occupazione): « può altresì essere emanato ed eseguito in base alla determinazione urgente della indennità di espropriazione senza particolari indagini o formalità, nei seguenti casi: a) per gli interventi di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443; b) allorché il numero dei destinatari della procedura espropriativa sia superiore a 50.».

Vien da chiedersi se tali condizioni si cumulino, ovvero se l'urgenza costituisca il minimo comune denominatore delle altre due condizioni, ovvero se le tre ipotesi (urgenza, legge obbiettivo, cinquanta destinatari) debbano considerarsi indipendenti e autosufficienti.

Scartiamo subito l'ipotesi che per l'utilizzo degli articoli 22 e 22 bis debba trattarsi contemporaneamente di un'opera strategica, urgente e con più di cinquanta destinatari: crediamo non serva sprecare inchiostro per illustrarne il carattere aberrante.

La giurisprudenza finora largamente prevalente (TAR NA 1406/2007, 1057/2007, FI 1195/2006, VE 627/2006) ha affermato, alla stregua della lettura più immediata derivante dal tenore delle dispo-

sizioni in questione, e in linea con la prassi dominante, che i requisiti del secondo comma sono alternativi all'urgenza.

Non manca tuttavia un diverso orientamento, al momento attuale isolato, secondo il quale in caso di più di 50 destinatari non viene meno l'obbligo di motivare l'urgenza delle opere, che non può dipendere dal numero dei destinatari del procedimento espropriativo; il secondo comma non sarebbe inutile perchè – sulla falsariga di quanto previsto dall'art. 11 per l'apposizione del vincolo e dall'art. 16 per la dichiarazione di p.u. – consentirebbe, sopra la soglia dei cinquanta destinatari, di escludere anche per le procedure accelerate le formalità di comunicazione individuale.

In altri termini, la peculiarità delle ipotesi specificatamente previste dal legislatore al secondo comma degli articoli 22 e 22 bis, non consisterebbe nella assenza di motivazione, viceversa obbligatoria ai fini della legittimità dell'atto, bensì nella modalità di notifica del decreto (funzionale alla sua esecuzione), da effettuarsi mediante comunicazione impersonale, uniformandosi così la deroga a quella prevista dagli articoli 11 e 16 TU. A tale conclusione legittimerebbe la espresa previsione contenuta nel comma 2 di entrambe le disposizioni (artt. 22 e 22 bis) che prevede la “esecuzione” del decreto senza indagini e formalità (TAR FI 262/2007).

In verità se questo fosse stato l'intento del legislatore non si vede per quale motivo lo stesso non si sia limitato a prevedere, come ha altrove fatto (16.5), il semplice richiamo all'art. 11.2, trattandosi peraltro di disposizioni tutte inserite in occasione della integrazione del testo unico ad opera del DLGS 302/2002.

Pare viceversa che la esplicita previsione di *casi speciali* abbia un ben diverso intento, che è quello di consentire una procedura semplificata, non certo limitata alla notifica, in casi particolari, in cui l'esigenza di celerità del procedimento appare più forte e risulta essere già stata apprezzata a monte dal legislatore, senza obbligo di specifica motivazione da parte della Autorità espropriante.

La necessità di motivazione anche nel caso del numero dei destinatari superiore a 50 è stata prospettata anche sotto il profilo di una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 22 bis.

Un'interpretazione costituzionalmente corretta del disposto del comma 2 dell'art. 22 bis porterebbe ad un obbligo di motivazione delle ragioni di urgenza anche nella ipotesi ivi contemplate, dovendo in-

tendersi la semplificazione riferita esclusivamente alla determinazione della indennità di espropriazione. La diversa interpretazione atta ad escludere l'obbligo di motivazione si configurerebbe quale violazione del giusto procedimento e del giusto provvedimento a loro volta espressione del principio costituzionale di imparzialità e buon andamento della azione amministrativa (TAR TO 1542/2007).

Secondo tale orientamento, il ricorso alla procedura accelerata di cui agli articoli 22 e 22 bis dovrebbe trovare sempre giustificazione nell'urgenza, altrimenti si determinerebbe « una rilevante deviazione dai principi del giusto procedimento e del giusto provvedimento, di cui la Corte Costituzionale ha recentemente riconosciuto il fondamento costituzionale da ritrovarsi nei principi di imparzialità e di buon andamento (sentenze 17 marzo 2006, n. 104 e 23 marzo 2006, n. 104). L'interprete sarebbe pertanto di fronte all'alternativa tra ricercare un significato compatibile con i principi costituzionali, ovvero sollevare la questione di legittimità costituzionale della disposizione legislativa in argomento. Tuttavia, il testo legislativo del comma 2 dell'art. 22 bis consente di pervenire agevolmente alla conclusione che esso riguarda, come detto, solo la questione della determinazione dell'indennità di espropriazione. Pertanto, secondo l'interpretazione costituzionalmente corretta, non esclude il dovere di motivare sulle ragioni d'urgenza anche in presenza di un numero di proprietari superiore a 50 » (TAR TO 1542/2007).

Si tratta di un'impostazione che non persuade.

Innanzitutto sotto il profilo esegetico, perché si basa su un'evidente forzatura del tenore letterale della norma, e perché, se l'urgenza fosse sempre necessaria per l'emanazione del decreto di occupazione o del decreto di esproprio accelerati, il secondo comma di entrambe le disposizioni sarebbe perfettamente inutile.

In secondo luogo sotto il profilo della razionalità delle conseguenze procedurali, perché non ha senso alcuno affermare che il superamento della soglia dei cinquanta destinatari consente sempre il ricorso alla determinazione urgente dell'indennità, mentre non consente, senza urgenza, il ricorso al decreto di esproprio o di occupazione accelerati.

Risulta cioè difficile, se non impossibile, comprendere la *ratio* di una disposizione in base alla quale in assenza di urgenza ma con un numero elevato di destinatari, sarebbe consentito determinare in via

urgente l'indennità, viceversa per l'avvio dei lavori sarebbe necessario espletare la procedura ordinaria dell'articolo 20: allora tanto varrebbe seguire l'articolo 20 *tout court*. E' francamente difficile credere che a tale scenario intendesse riferirsi il legislatore, o che ad esso occorra far riferimento per una lettura "costituzionalmente orientata" della norma.

In ogni caso l'interpretazione basata sul dato letterale sembra condurre a diversa conclusione, ossia alla non necessità della motivazione dell'urgenza nel caso di numero dei destinatari superiore a 50; ciò peraltro è conseguenza della presunzione operata dal legislatore secondo un meccanismo che ben il nostro ordinamento conosce, avendo trovato applicazione per lungo tempo ex art. 1 L 1/1978.

Detta interpretazione sembra del resto l'unica coerente con la finalità che la legge di delega (L 166/2002 art. 5.4) assegnava al decreto legislativo da adottarsi dal legislatore delegato, consistente nella agevolazione delle procedure di immissione nel possesso e che accomuna entrambe le ipotesi contemplate dal comma 2 degli artt. 22 e 22 bis. (CDS 8261/2006, 8260/2006).

A livello pratico, poi, la necessità che anche per le opere strategiche e per quelle con più di cinquanta destinatari occorra dimostrare l'urgenza, tale – per l'articolo 22 bis – da non consentire di espletare i primi due commi dell'articolo 20, tale cioè da impedire all'ente di attendere quel paio di mesi che servirebbero per dare applicazione ai primi due commi dell'articolo 20 (di cui il secondo – peraltro – meramente eventuale), inibirebbe di fatto l'applicabilità dell'articolo 22 bis nella gran parte delle opere pubbliche più complesse, con la conseguenza che, per avere certezza dei tempi di impossessamento del bene, si renderebbe necessario frazionare ed espropriare prima dei lavori, circostanza deleteria e irrealistica in opere per le quali si verificano sistematicamente aggiustamenti in corso d'opera, posto che l'articolo 20.6 fa dipendere l'immissione in possesso anticipata da una circostanza non pianificabile quale l'accettazione dell'indennità provvisoria da parte del proprietario.

In altre parole, se si ritenesse che l'urgenza è richiesta anche nelle ipotesi di cui al secondo comma dell'articolo 22 bis, essendo impossibile dimostrare che in opere – come quelle strategiche o con numerosissime ditte – dall'iter burocratico-progettuale normalmente complesso e pluriennale, non si possono attendere quei due mesi di tempo per eseguire i primi due commi dell'articolo 20, sarebbe di fatto inibito il

ricorso all'articolo 22 bis stesso, con la conseguenza che, dovendo ricorrere all'articolo 20, ove l'immissione in possesso anticipata è subordinata – come si è visto – ad un evento non dipendente dalla PA e non pianificabile a priori quale l'accettazione dell'indennità (20.6), la certezza di immettersi nel possesso e avviare i lavori si avrebbe solo con il trasferimento della proprietà, che presuppone il frazionamento: esproprio e frazionamento dovrebbero dunque essere fatti “al buio” anche per le opere più complesse, con gli esiti immaginabili.

Potrebbe dedursi la immanente necessità dell'urgenza dall'obbligo di motivazione dei provvedimenti di occupazione ed esproprio accelerati, tant'è che il provvedimento di occupazione viene denominato “decreto motivato”. Infatti l'obbligo di motivazione sembra avere un senso in quanto vi sia un'urgenza da giustificare.

Ed in effetti, se si ricorresse a tale strumento esclusivamente in base all'urgenza, sarebbe necessario darne sempre adeguata spiegazione nel decreto (cercando di ricorrere a motivazioni *per relationem* ad atti esterni solo in casi estremi: TAR CB 78/2007): invece, come si dirà, la giurisprudenza di gran lunga prevalente ritiene l'obbligo di motivazione superfluo nel caso di numero destinatari sopra soglia, imputandosi in tal caso la qualifica di decreto “motivato” a mero accidente definitorio.

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.

Numero dei destinatari superiore a 50

Sia l'art. 22 sia l'art. 22 bis.2 lett. b) prevedono espressamente la possibilità di utilizzare il procedimento ivi previsto quando il numero dei destinatari sia superiore a 50.

Al fine del computo del numero richiesto dalla norma (50+1) occorre, per espressa previsione normativa, avere riguardo ai *destinatari*.

Ricordando che il piano particellare di esproprio è corredato dalla indicazione delle *ditte* che in catasto risultano proprietarie dell'immobile da espropriare, fin dai primi commenti della norma è stato evidenziato che, al fine della sussistenza del presupposto in esame, occorre avere riguardo non alle ditte, intese come insieme di persone cui fa riferimento un determinato accorpamento di unità immobiliari caratterizzate dal medesimo assetto proprietario, ma di semplici destinatari dell'espropriazione, anche pro-quota.

Per destinatari dell'espropriazione occorre intendere i soli titolari del diritto di proprietà (ovvero i titolari del diritto minore che fosse eventualmente esclusivo oggetto di ablazione), e non anche i terzi aventi diritto, quali gli usufruttuari, come si evince dall'intero testo unico, laddove l'azione della PA è diretta – quando l'esproprio riguarda la proprietà - solo nei confronti dei proprietari (3.2, 11.1, 16.9, 25; cfr. TAR NA 1406/2007).

Consegue che anche nel caso di bene immobile appartenente ad un'unica ditta, costituita da un numero di soggetti superiore a 50, il presupposto può dirsi verificato.

Il caso più frequentemente portato ad esempio è quello di opera pubblica (es. pista ciclabile) interessante pertinenze indivise di fabbricati urbani costituiti in condominio. Può verificarsi così che il mappa-le interessato dal procedimento appartenga ad un'unica ditta, il condominio, mentre i singoli condomini, *i destinatari*, possono essere anche più di 50.

Riguardo al presupposto in esame può sorgere un'altra problematica consistente nella individuazione del momento in cui dovrà essere verificato il requisito.

Potrà infatti verificarsi che al momento della approvazione del progetto definitivo il piano particellare contenga più di 50 destinatari, intesi come proprietari catastali, mentre nel prosieguo del procedimento (anche a seguito di segnalazione provenienti dal proprietario catastale: 3.3) possono verificarsi variazioni nella identificazione delle ditte e quindi anche dei destinatari, con conseguenze (anche) sul dato numerico.

Ciò non obbliga l'Autorità espropriante a tornare indietro nel procedimento, bensì ad uniformare lo stesso "in tempo reale" alle segnalazioni pervenute o ai dati acquisiti d'ufficio. In buona sostanza sono fatti salvi tutti gli atti della procedura fino a quel momento emanati e notificati/comunicati, fermo restando che l'Amministrazione dovrà, venuta a conoscenza del proprietario o proprietari effettivi, indirizzare a questi gli atti della procedura successivi alla avvenuta conoscenza.

Nel caso in cui il piano particellare approvato in sede di progetto definitivo contenga più di 50 destinatari, intesi come proprietari catastali e successivamente, a seguito ad esempio della comunicazione di avvio di procedimento (17.2), consti l'esistenza di proprietari effettivi che porti il numero dei destinatari al di sotto dei 50 destinatari, potrà dirsi ancora sussistente il presupposto in esame?

Il momento a cui fare riferimento, ai fini dell'accertamento della sussistenza del presupposto, è quello dell'approvazione del progetto definitivo contenente il piano particolare di esproprio o quello in cui si decide di ricorrere alle procedure accelerate (22 e 22 bis) momento in cui, per le ragioni dette, il numero complessivo dei destinatari può avere subito modificazioni?

Anche quest'elemento riguarda il profilo concernente la determinazione dell'indennità.

Va rilevato che tale richiesta è sottoposta al termine di 30 giorni decorrente dall'immissione in possesso, per effetto del rinvio operato dall'art. 22.4 al termine di cui al precedente comma 1.

In buona sostanza, a differenza della procedura ordinaria in cui all'esercizio di tale facoltà il proprietario è invitato formalmente (pur essendo già legittimato alla richiesta dall'art. 20.7, entro cioè i termini di 30 giorni dalla notifica dell'indennità provvisoria) con notifica successiva e separata rispetto a quella relativa all'indennità di espropriazione (21.2) ed in cui il termine (di venti giorni) per formulare la richiesta di ricorso alla procedura arbitrale decorre dalla suddetta nuova notifica, nel caso della procedura accelerata di cui all'articolo 22 le esigenze di celerità fanno sì che nessuna notifica ulteriore sia prevista oltre a quella avente ad oggetto il provvedimento ivi previsto ed il relativo avviso di esecuzione. Per tale motivo è opportuno che il suddetto invito sia parte del contenuto del provvedimento in esame e che lo stesso invito sia esteso alla possibilità di designare il tecnico di propria fiducia;

- indicazione degli estremi degli atti da cui è sorto il vincolo preordinato all'esproprio e del provvedimento che ha approvato il progetto dell'opera (23.1 lett. b).

Trattasi di indicazioni che si ricollegano alle fasi antecedenti del procedimento, consistenti nell'apposizione del vincolo e nella dichiarazione di pubblica utilità in cui il potere espropriativo trova il suo fondamento. Insieme all'indicazione della determinazione dell'indennità detti elementi realizzano la sussistenza delle condizioni richieste, per emanare il decreto di esproprio (8);

- indicazione della sussistenza dei presupposti previsti dall'articolo 22.1 (23.1 lett. e).

Va rilevato che quest'ultima disposizione, riguarda l'ipotesi in cui il decreto di esproprio sia emanato sul presupposto dell'esistenza delle ragioni di urgenza dell'avvio dei lavori. In verità deve ritenersi, pur in assenza di una previsione espressa, che il provvedimento in esame debba dare atto della sussistenza dei presupposti richiesti per ricorrere alla procedura accelerata, anche nel caso di ricorso alla stessa ai sensi dell'art. 22.2, in tal caso semplicemente menzionando la circostanza della sussistenza di più di cinquanta

destinatari o dell'opera strategica (salvo l'orientamento giurisprudenziale sopra descritto che richiede sempre l'urgenza).

La norma si riferisce espressamente alla sola ipotesi di cui al comma 1 (urgenza dell'avvio dei lavori) e non anche a quelle di cui al comma 2 lett. a) e b), unicamente per un difetto di coordinamento.

Il testo originario del DPR 327/2001 contemplava, infatti, quali condizioni legittimanti il ricorso alla procedura accelerata, le ragioni di urgenza dell'avvio dei lavori. Le ipotesi di cui al comma 2 sono state introdotte con il DLGS 302/2002, che non ha provveduto contestualmente a adeguare l'art. 23.

Si deve ritenere semmai, fermo restando l'obbligo da parte dell'Amministrazione procedente di indicare quale condizione, tra quelle indicate dal legislatore, legittimante il ricorso alla procedura accelerata sussista nel caso specifico, che, nell'ipotesi di cui al comma 1 (urgenza), tale indicazione debba completarsi con una puntuale motivazione delle ragioni di urgenza, motivazione non richiesta viceversa nelle altre ipotesi contemplate dal comma 2;

- disposizione in ordine al passaggio del diritto di proprietà o del diritto oggetto dell'espropriazione sotto la condizione sospensiva che il decreto di esproprio sia successivamente notificato ed eseguito (23.1 lett. f).

Trattasi di contenuto tipico del provvedimento di esproprio, che non presenta particolarità rispetto al procedimento ordinario e che si ricollega al momento dell'esecuzione del decreto.

Il contenuto del decreto di occupazione

Il contenuto del decreto di occupazione può essere individuato nei seguenti termini (**schema n. 6**):

- elenco dei beni da espropriare con indicazione dei relativi proprietari (22 bis.1).

Suddetta indicazione assume particolare rilevanza ai fini dell'accertamento del presupposto di cui all'art. 22 bis.2 lett. b) (numero dei destinatari superiore a 50), nel caso naturalmente in cui lo stesso sia posto a fondamento del ricorso all'istituto;

- occupazione anticipata dei beni immobili necessari nonché l'elenco dei beni da occupare necessari all'avvio dei lavori (22 bis.1).

Il legislatore richiede quindi la doppia indicazione: beni da espropriare e beni da occupare.

L'elenco dei beni da espropriare con indicazione dei proprietari assume particolare rilevanza ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione e del computo del numero dei destinatari della procedura espropriativa, mentre l'elenco dei beni da occupare è rilevante ai fini dell'occupazione e della quantificazione dell'indennità relativa;

- avvertenza che il proprietario, nei trenta giorni successivi all'immissione in possesso, può, nel caso non condivida l'indennità offerta, presentare osservazioni scritte e depositare documenti (22 bis.1).

Il contenuto descritto può dirsi comune al provvedimento di cui all'art. 22 bis, sia nel caso che lo stesso sia emanato ai sensi del comma 1, che ai sensi del comma 2.

Nell'ipotesi in cui il ricorso alla procedura in esame trovi fondamento nel presupposto dell'urgenza qualificata di cui al comma 1, il contenuto del provvedimento deve essere integrato con la puntuale motivazione sulla particolare urgenza dell'avvio dei lavori, in relazione alla particolare natura delle opere.

IL DECRETO DI OCCUPAZIONE E L'INDENNITA' DI OCCUPAZIONE

«Per il periodo intercorrente tra la data d'immissione in possesso e la data di corresponsione dell'indennità d'espropriazione o del corrispettivo, stabilito per l'atto di cessione volontaria è dovuta l'indennità d'occupazione, da computare ai sensi dell'articolo 50, comma 1» (22 bis.5).

Nel caso di ricorso al procedimento d'occupazione d'urgenza, per effetto del richiamato art. 50 è dunque dovuta al proprietario un'indennità pari, per ogni anno d'occupazione, ad un dodicesimo dell'indennità d'esproprio dell'area e, per ogni mese o frazione di mese, un'indennità pari ad un dodicesimo di quella annua.

Il testo unico ribadisce quindi il collegamento, già affermato dal legislatore e dalla giurisprudenza nel sistema previgente, tra indennità d'occupazione e quella d'espropriazione (CASS 13186/2006, CASS 9244/2005, CASS SU 1903/2004, 5271/2002), applicando tuttavia, innovativamente, lo stesso criterio indennitario del dodicesimo a tutte le ipotesi, indipendentemente dal criterio di calcolo della indennità d'espropriazione (area edificabile – area non edificabile).

Momento di determinazione della indennità di occupazione

Il decreto d'occupazione d'urgenza non richiede, per la sua legittimità, come affermato ormai da costante indirizzo giurisprudenziale, la contestuale determinazione della relativa indennità, che può essere contenuta in un atto distinto e successivo del procedimento (TAR FI 555/2007, FI 214/2007, PZ 69/2006, CGA 677/2005, SA 2008/2004). Non vi è ragione di ritenere che tale orientamento, pur delineatosi con riferimento al precedente assetto normativo, non conservi la sua attualità anche nel sistema vigente.

Si può ritenere pertanto che il provvedimento emanato ai sensi dell'art. 22 bis, possa limitarsi a disporre l'occupazione e richiamare nello stesso tempo il disposto di cui agli artt. 22 bis.5 ed 50. La quantificazione dell'indennità potrà essere effettuata con provvedimento separato e successivo.

L'indennità spettante al proprietario deve essere calcolata in relazione a periodi di un anno; il relativo diritto, secondo l'elaborazione della giurisprudenza, è esigibile dalla scadenza di ciascun anno d'occupazione (CASS SU 10830/2006, CASS 13950/2006, TAR CT 253/2006); tale momento assume così rilevanza sia ai fini della prescrizione (decennale) (CASS 10814/2006, 6274/2005, 1225/2002) che ai fini del calcolo degli interessi per ritardato pagamento (CASS 13406/2006, 10535/2002).

Anche sotto tale profilo, considerato che la formulazione della norma non è mutata (la disposizione oggi contenuta nell'art. 50.1 TU riproduce quanto disposto dall'art. 20.2 L 865/71 così come modificato dalla L 10/1977), si può ritenere ancora attuale la riferita elaborazione giurisprudenziale.

E' evidente che diritto, prescrizione ed interessi nel caso d'occupazione protratta per un periodo inferiore l'anno decorreranno dal giorno in cui ha termine la occupazione stessa.

L'indennità d'espropriazione sulla cui base è computabile, mediante misura percentuale, l'indennità di occupazione

Sul punto non esiste un univoco orientamento della giurisprudenza e della dottrina.

Si è fatto ora riferimento all'indennità di espropriazione base, ossia senza maggiorazioni nel caso di aree agricole e senza decurtazione del 40% nel caso di aree edificabili, ora all'indennità non decurtata nel caso di accettazione.

Nel sistema ante testo unico ulteriori problematiche derivavano dal fatto che il diritto all'indennità d'occupazione era esigibile in un momento (scadenza annuale), spesso antecedente alla determinazione o corresponsione dell'indennità d'espropriazione, che ben poteva seguire anche a distanza di tempo l'attuata occupazione. L'indennità d'espropriazione assunta a base di calcolo doveva pertanto essere intesa come indennità *virtuale*, riferita al valore dell'area al tempo dell'occupazione, senza necessità da parte dell'Amministrazione di tener conto di un'eventualità, di addivenire a cessione volontaria o di accettare l'indennità offerta, che avrebbe potuto anche non verificarsi. Da qui l'affermazione, da parte della giurisprudenza, dell'applicazione integrale della normativa relativa al calcolo dell'indennità d'espropriazione (CASS 6086/2004, 9244/2005).

Secondo il più recente orientamento della Corte di Cassazione, sempre riferito alla normativa previgente al testo unico, relativamente alle aree edificabili l'indennità d'espropriazione, sulla cui base è computabile mediante misura percentuale l'indennità d'occupazione, si identifica nella metà della somma del valore venale e del valore fiscale (reddito dominicale rivalutato), ridotta del 40 per cento se l'espropriando abbia ricevuto e non abbia accettato l'indennità provvisoria ovvero non ridotta del 40 per cento se tale offerta non sia stata accettata o sia mancata o sia stata effettuata invalidamente od in misura incongrua (CASS 10124/2007, 13201/2006, 11847/2006, 5391/2006).

Si tratta poi di valutare se tale criterio sia applicabile o meno anche alle aree agricole.

L'estensione a tale ipotesi si scontrava nel sistema previgente con il dato letterale; l'art. 20 comma 3 della L 865/71 al riguardo richiamava, infatti, la disposizione di cui all'art. 16 della stessa norma, che a sua volta si riferiva alla indennità d'espropriazione non maggiorata.

Nell'attuale sistema alcuni elementi potrebbero indurre a diversa conclusione.

In primo luogo va osservato che il provvedimento contiene anche la determinazione della indennità d'espropriazione.

Ciò consente di affermare che al momento della maturazione del diritto all'indennità d'occupazione, l'Amministrazione procedente è in grado di conoscere il verificarsi o meno della accettazione della indennità offerta, eventualmente anche modificata per effetto delle osservazioni e documenti inoltrati dal proprietario (22 bis.1) e quindi di poter effettuare il calcolo sulla base di dati reali e non ipotetici.

E' significativo inoltre che il legislatore abbia indicato come momento temporale di calcolo della indennità d'occupazione un termine iniziale (*dies a quo*) decorrente dalla data d'immissione in possesso (che risulterà dal relativo verbale redatto nei termini che saranno oltre analizzati), e come termine finale (*dies a quem*) «la data di corrispondenza della indennità d'espropriazione o del corrispettivo».

La prescrizione della norma, come da una parte della dottrina osservato in sede di primi commenti, sembra avere modificato la natura dell'indennità d'occupazione, da compensazione per il mancato godimento dei frutti ricavabili dal bene dalla data di spossessamento fino alla data del trasferimento della proprietà, a compensazione per il mancato godimento dei frutti ricavabili dalla indennità di espropriazione che rappresenta il bene, in conseguenza del ritardo (fisiologico) di corrispondenza del *quantum*, rispetto al momento di spossessamento.

Il *quantum* sarà costituito «dalla indennità d'espropriazione» o dal «corrispettivo stabilito per l'atto di cessione volontaria» (22 bis.5).

E che per corrispettivo dell'atto di cessione debba intendersi l'indennità maggiorata o non decurtata trova riscontro puntuale e letterale nell'art. 45.2 per il quale «il corrispettivo dell'atto di cessione» è calcolato ai sensi dell'art. 37 senza la riduzione del quaranta per cento nel caso di aree edificabile e nella indennità maggiorata del 50% nel

caso di area non edificabile o triplicata nel caso di area non edificabile coltivata direttamente dal proprietario.

Ponendo viceversa l'accento sul fatto che l'indennità di occupazione è pur sempre legata al valore del bene (inteso naturalmente come valore di esproprio), nel calcolo non dovrebbero essere considerate le maggiorazioni dovute per le aree agricole, che poco hanno a che vedere con suddetto valore data la natura di meccanismi premianti atti a favorire la cessione volontaria.

Anche sul punto occorrerà attendere l'orientamento della giurisprudenza.

Quel che è certo è che l'applicazione del suddetto criterio dovrà fare i conti con i più alti costi a carico dell'Amministrazione procedente, in conseguenza tra l'altro dell'applicazione anche alle aree edificabili della percentuale del dodicesimo, pari all'8,33%, decisamente superiore al criterio degli interesse legali affermato nel sistema prevalente.

Un'ulteriore precisazione si impone. L'indennità da prendere a riferimento è quella riferita all'area occupata e oggetto di esproprio; va escluso pertanto nel calcolo il danno riconosciuto, nel caso di esproprio parziale, alla proprietà residua (CASS 6086/2004, *contra* CASS. 21352/204), anche se, per la verità, questa distinzione può risultare complicata se ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio si applica la metodologia del valore complementare.

Con riferimento ai beni immobili suscettibili d'occupazione e di conseguente indennità va rilevato che l'art. 50.1 TU si riferisce letteralmente alle occupazioni di aree. Ciò dipende dal collegamento con l'art. 49 rubricato «L'occupazione temporanea di aree non soggette ad esproprio».

La menzione delle sole aree può essere interpretata in due modi: a) l'area non è il soprassuolo ma solo il nudo terreno, per cui l'articolo 50 si applica solo al terreno; b) l'area comprende il soprassuolo, e questo perché il testo unico stesso, al capo VI del titolo II, distingue ai fini indennitari tra “aree edificate” (sezione III), “aree edificabili” (sezione III) e “aree non edificabili” (sezione IV), ove per “aree edificate” si intende il fabbricato e il suo sedime.

Poiché l'indennità di occupazione è il corrispettivo del mancato godimento del bene occupato, in relazione alla anticipata privazione del proprietario del suo diritto reale (CASS 5520/2006), ovvero, secondo – sembra – il testo unico (il quale ha stabilito che il *dies ad*

quem del calcolo non è il passaggio di proprietà ma la percezione dell'indennità di esproprio), la compensazione della mancata percezione dell'indennità di esproprio al momento dello spossessamento (APP FI 1403/2006), non si vede per quale ragione in caso di occupazione di un fabbricato si debba negare la relativa indennità.

Come afferma infatti la Cassazione: « ogni occupazione temporanea e d'urgenza di beni immobili, ingenera, dunque, un'obbligazione indennitaria volta a compensare, per tutta la durata dello stato di temporanea indisponibilità del bene, il detrimento provocato dal suo mancato godimento, cioè una perdita reddituale che, essendo diversa da quella della perdita dalla proprietà del cespite, postula un ristoro separato » (CASS 3740/2004); « l'indennità di occupazione - volta a remunerare il proprietario per il detrimento costituito dallo stato d'indisponibilità del bene per la durata di tale indisponibilità - non può che essere parametrata al valore attribuibile a quel bene in sede di espropriazione, perché a tale valore si riferisce la perdita patrimoniale che, quanto al fatto ablatorio, va compensata con l'indennità di esproprio e, quanto alla perdita reddituale (postulante un separato ristoro) deve trovare compenso, in assenza di un meccanismo normativamente previsto, attraverso un criterio che ben può essere individuato negli interessi legali (frutti civili) sulla somma spettante per l'appunto a titolo d'indennità di espropriazione » (CASS SU 110/1999).

In definitiva, se si aderisce all'interpretazione dell'articolo 50 sopra indicata alla lettera b), si riterrà applicabile anche ai fabbricati l'articolo 50; se si aderisce all'interpretazione di cui alla lettera a), vorrà dire che il criterio di calcolo di cui all'articolo 50 non si applica, e che occorre trovarne un altro, che in assenza di dimostrazione di diverso danno potrà essere ragionevolmente commisurato agli interessi legali.

In quest'ultimo senso, ad esempio, secondo CASS 5271/2002 è da ritenersi applicabile anche agli edifici l'indennità di occupazione ragguagliata in via sussidiaria agli interessi legali dell'indennità di esproprio, in mancanza della dimostrazione di una specifica perdita « corrispondente ai frutti civili che avrebbe percepito se gli fosse stata corrisposta l'indennità di esproprio al momento dello spossessamento ».

Al riguardo deve evidenziarsi che l'art. 22 bis consente un provvedimento comportante occupazione anticipata di « beni immobili »; la prevista corresponsione della indennità nella ipotesi di ricorso a tale

istituto non può essere negata nel caso di fabbricati o più in generale di soprassuoli.

Alla stessa conclusione si giunge se si considera la finalità cui è preordinata l'indennità di occupazione, sia che la si voglia considerare compensazione per la perdita del godimento del bene ovvero per la mancata percezione dell'indennità di espropriazione.

Diversa soluzione porterebbe ad una disparità di trattamento non supportata da criterio di ragionevolezza.

Affermata la necessità della corresponsione della indennità anche nella ipotesi di occupazione di soprassuoli, si dovrà sempre, in forza del collegamento voluto dalla norma, assumere a parametro della stessa l'indennità di espropriazione, a sua volta da determinarsi a norma dell'art. 32 – 38 e 40.1 TU.

Il problema rimane dunque quello di valutare se la percentuale applicabile possa essere sempre quella del dodicesimo (cioè l'8,33%), riferita letteralmente alle sole «aree», o se invece sia preferibile altro criterio.

Non sembra irragionevole ritenere che il criterio del dodicesimo di cui all'articolo 50 (ereditato dall'articolo 20.3 L 865/1971, ivi certamente riferito ai soli terreni) vada circoscritto alle aree non edificate, e applicare agli edifici il criterio surrogatorio dell'interesse legale in assenza di prova di maggior danno (CASS SU 388/2000).

Va infine osservato, sul piano operativo, che nel caso di procedura avente ad oggetto fabbricati è consigliabile considerare la opportunità di operare a norma dell'art. 22 se chiaramente, sussistono i presupposti ivi previsti; il fabbricato e i soprassuoli normalmente non pongono problemi di frazionamento; sembra quindi più facilmente percorribile la procedura accelerata di cui al suddetto articolo.

Periodo di calcolo della indennità di occupazione

Ai sensi dell'art. 22 bis.5 l'indennità d'occupazione è dovuta per il periodo intercorrente tra la data di immissione nel possesso e la data di corresponsione dell'indennità d'espropriazione o del corrispettivo stabilito per l'atto di cessione.

Il termine iniziale per il calcolo è costituito pertanto dalla data di immissione nel possesso.

La disposizione normativa assume particolare rilevanza poiché pone fine ad un lungo contrasto in merito. Alla tesi per la quale l'indennità di occupazione preordinata all'espropriazione decorre dalla data del decreto con il quale era disposta l'occupazione, incidendo sul diritto di proprietà che sarebbe affievolito fin dalla sua emanazione (CASS 3619/2004, 1225/2002, 320/2001) si contrappone la tesi per la quale il periodo di occupazione rilevante ai fini indennitari decorre dalla data di effettiva immissione in possesso del beneficiario dell'occupazione, che avviene normalmente con la materiale apprensione del bene, rappresentata dal "dimensionamento" dell'area, consistente nella sua individuazione mediante picchettamento; per effetto di tali comportamenti si verificherebbe, infatti, un'impossibilità giuridica dell'ulteriore godimento dell'immobile da parte del proprietario (CASS 6491/2004).

La scelta del testo unico è andata nella seconda direzione.

Occorre anche tener presente che ai sensi dell'art. 24.4 richiamato dall'art. 22 bis, l'immissione nel possesso s'intende effettuata anche quando, nonostante la redazione del relativo verbale, il bene continua ad essere utilizzato, per qualsiasi ragione, da chi in precedenza ne aveva la disponibilità.

In vigenza del regime ante testo unico, per giurisprudenza costante (CASS 27801/2005, 519/2003, 14024/2002), assolvendo l'indennità dovuta per l'occupazione temporanea e d'urgenza di beni immobili la funzione di compensare la perdita reddituale del bene connesso al suo mancato godimento, consegue che nessun danno sussiste e nessun ristoro economico è configurabile quando il bene sia rimasto nella disponibilità del proprietario.

Il testo unico sembra avere modificato tale assunto.

In primo luogo, da un punto di vista squisitamente letterale, se l'indennità di occupazione deve essere corrisposta dalla data di immissione in possesso e se l'immissione in possesso si intende disposta anche nel caso in cui il soggetto mantenga la disponibilità del bene (24.4), conclusione è che l'indennità di occupazione è dovuta anche in suddetto caso.

Al riguardo va osservato che la previsione sembra in verità dettata al diverso fine di dare soluzione normativa al contrasto giurisprudenziale, in ordine alla effettività della occupazione rilevante, in particolare, ai fini dell'accertamento del rispetto del termine di efficacia del provvedimento, stabilito in tre mesi dalla sua emanazione. Tanto è ve-

ro che la disposizione (24.4) è applicabile per il caso di occupazione a seguito del rinvio operato dall'art. 22 bis, ma elaborata con riferimento alla esecuzione del decreto di esproprio, rispetto al quale non assume rilevanza un pagamento di indennità, quanto esclusivamente il termine perentorio per la sua esecuzione.

In secondo luogo potrebbe far propendere per un'indennità di occupazione dovuta anche nel caso di materiale disponibilità non sottratta, la prospettata mutata natura della indennità di occupazione che non sarebbe più volta a compensare il proprietario del mancato godimento dei frutti ricavabili dal fondo, per cui il diritto alla indennità verrebbe meno in assenza della mancata sottrazione del godimento del bene, bensì configurata come compenso per il ritardato pagamento.

Al riguardo va osservato che il corrispettivo rappresenta il controvalore del bene, ossia quel cespite destinato a sostituire nel patrimonio del soggetto alienante il bene alienato. Ciò trova conforto nella previsione di cui all'art. 42.3 della Costituzione, per cui con l'ablazione del bene il diritto del proprietario si converte in diritto di indennizzo. In questa prospettiva il pagamento della indennità di occupazione andrebbe a compensare la mancata immediata integrazione del patrimonio che avviene mediante corresponsione della indennità di espropriazione, posticipata, nel caso di occupazione, in un momento successivo allo spossessamento del bene.

Si potrebbe anche ritenere che l'indennità di occupazione non è dovuta nel caso in cui la necessità di integrare il patrimonio del soggetto titolare sia differita in un momento successivo, per avere il medesimo conservato il godimento del bene; ciò a condizione che la norma sia interpretata nel senso di riconoscere qualsiasi potenzialità di redditività in essere quale ad esempio il reddito da locazione o affitto (*contra* CASS 3619/2004).

In attesa di conoscere l'orientamento giurisprudenziale in merito è consigliabile la regolamentazione della fattispecie in sede di stesura del verbale di immissione in possesso, in cui, ad esempio, a fronte della mancata perdita della disponibilità del bene può essere convenuta tra le parti la rinuncia al diritto alla indennità di occupazione, se ed in quanto dovuta, per tutto il periodo in cui il detentore conservi la disponibilità. Ciò anche ai fini della prova in un eventuale giudizio promosso dal proprietario del bene occupato.

Il termine finale per il calcolo della indennità di occupazione è individuato nella data di corresponsione della indennità o del corrispettivo di cessione (22 bis.5).

Sul punto, come detto, la norma sembra comportare una diversa funzione della indennità di occupazione non più satisfattivo di un danno di mancato utilizzo del bene (CASS 25364/2006, 5520/2006, 1351/2005, 3740/2004, 3395/2004), bensì del mancato utilizzo della indennità di esproprio (APP FI 1403/2006).

E' stata al riguardo prospettata anche diversa interpretazione, nel senso di considerare il termine finale riferito al momento del passaggio di proprietà, che comporta la corresponsione della indennità di espropriazione. Non sembra che tale interpretazione trovi supporto nel dato letterale, oltre a evidenziare che il momento di pagamento della indennità non è contestuale ma normalmente antecedente al momento del trasferimento della proprietà (20.11, 20.14).

L'interpretazione letterale sembra trovare conforto nella disciplina concernente l'immissione nel possesso nell'ambito del procedimento ordinario (20.6), laddove dalla data dell'immissione in possesso spettano al proprietario gli interessi legali sull'indennità di espropriazione fino al pagamento dell'indennità stessa, salvo il fatto che tale indennità di occupazione – perché di altro non si tratta – è irragionevolmente differenziata sotto il profilo quantitativo rispetto all'art. 22 bis: cioè nella procedura ordinaria il proprietario riceve un'indennità di occupazione (attualmente) inferiore rispetto alla procedura accelerata (pari alla differenza tra l'8,33% e gli interessi legali), con un evidente problema di disparità di trattamento tra espropriati in relazione alla tipologia di procedura espropriativa prescelta dall'amministrazione.

Soggetto cui è dovuta la indennità di occupazione

La individuazione del soggetto avente diritto alla indennità di occupazione è effettuata dall'art. 50.1 al quale, come detto, l'art. 22 bis rinvia.

In base al suddetto comma l'indennità di occupazione spetta al «proprietario» del bene oggetto di occupazione.

fortemente richiesti dagli operatori economici che hanno già avuto in assegnazione provvisoria la prevalenza dei lotti”, il che determina che “la realizzazione del PIP resta legata ai tempi rapidi di acquisizione delle aree ed alla realizzazione delle infrastrutture che sono già finanziate”. Viene perciò esplicitato un chiaro e prevalente interesse generale a procedere secondo l’iter d’urgenza descritto nelle disposizioni in parola. 9.2 - Ex post deve sottolinearsi che i lavori sono in un elevato stato di avanzamento, come attestato dalla persona più qualificata al riguardo, vale a dire il direttore dei lavori. 9.3 - Si aggiunge – non senza rilievo – che il ricorso alla procedura in questione si giustifica anche in relazione all’elevato numero dei destinatari delle espropriazioni – circa 130 – così che viene soddisfatta anche la condizione alternativa posta sub lett. b) del 2° comma di ambedue le disposizioni normative (numero dei destinatari della procedura espropriativa superiore a 50).»



Consiglio di Stato, Sezione IV, decisione 30 dicembre 2006, n. 8260 (Pres. SALVATORE, Rel. DE FELICE) (in www.esproprioonline.it)

SINTESI: L’art. 22 bis DPR 327/2001 non richiede alcuna specifica motivazione delle ragioni d’urgenza che hanno indotto l’amministrazione ad occupare il bene per realizzare l’opera pubblica, quando il numero dei destinatari sia superiore a 50.

SINTESI: E’ manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 22 bis DPR 327 del 2001 per eccesso di delega e irragionevolezza nella parte in cui estende l’operatività dell’occupazione di urgenza per le opere diverse da quelle previste dalla legge 21 dicembre 2001, n.443. Infatti, l’art. 5, comma 4 della L.166 del 2002 aveva delegato il Governo a modificare il Testo Unico sulle espropriazioni non solo per integrare e coordinare il testo unico stesso alle disposizioni in tema di insediamenti produttivi e strategici, ma anche al fine di agevolare le procedure di immissione nel possesso.

ESTRATTO: «Con altre deduzioni, parte appellante deduce la incostituzionalità per eccesso di delega dell’art. 22 bis DPR 327/2001 oltre che la irragionevolezza in sé della norma medesima. Con riguardo all’eccesso di delega, va osservato che l’art. 5 comma 4 della legge di delega n.166/2002 ha affidato al legislatore delegato il compito di adottare uno o più decreti legislativi volti - oltre che alle esigenze di coordinamento con la c.d. legge obiettivo - ad agevolare le procedure di immissione nel possesso. Tale secondo scopo ha una sua finalità autonoma, sicchè la disposizione contestata rientra

nella finalità della legge di delega. Né può ritenersi che la regola introdotta concernente la occupazione di urgenza possa riguardare soltanto le opere preminenti di infrastrutture e insediamenti strategici, come vorrebbe parte appellante, non essendo questo il senso da attribuire all'art. 22 bis.L'art. 22 bis DPR 327/2001 prevede che il decreto di occupazione anticipata, oltre che per i casi di particolare urgenza, di cui al comma 1, tale da non consentire la applicazione delle disposizioni generali (primo comma), anche - in base alla determinazione urgente della indennità di espropriazione senza particolari indagini o formalità, nei seguenti casi: a) per gli interventi di cui alla legge 21 dicembre 2001, n.443;b) allorché il numero dei destinatari della procedura espropriativa sia superiore a 50.L'art. 22 bis DPR 327 del 2001 non richiede alcuna specifica motivazione delle ragioni di urgenza che hanno indotto l'amministrazione ad occupare il bene per realizzare l'opera pubblica, quando il numero dei destinatari sia superiore a 50.E' manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 bis DPR 327 del 2001 per eccesso di delega e irragionevolezza nella parte in cui estende la operatività della occupazione di urgenza per le opere diverse da quelle previste dalla legge 21 dicembre 2001, n.443. Infatti, l'art. 5, comma 4 della L.166 del 2002 aveva delegato il Governo a modificare il Testo Unico sulle espropriazioni non solo per integrare e coordinare il testo unico stesso alle disposizioni in tema di insediamenti produttivi e strategici, ma anche di "agevolare le procedure di immissione nel possesso"».



TAR Puglia, Sezione I Lecce, sentenza 7 novembre 2006, n. 5185 (Pres. RAVALLI, Rel. D'ARPE) (in www.espropionline.it)

SINTESI: E' necessaria la comunicazione di avvio del procedimento ex art. 7 e seguenti della legge 241/1990 prima del decreto di occupazione ex art. 22 bis TUE.

ESTRATTO: « In primo luogo, appare sussistente la dedotta violazione degli artt. 7 e seguenti della Legge 7 Agosto 1990 n° 241 e ss.mm. ove si consideri, da un lato, che - nel nuovo sistema introdotto dal D.P.R. 8 Giugno 2001 n° 327 - l'istituto dell'occupazione temporanea d'urgenza non costituisce più l'usuale metodo di apprensione dei beni immobili destinati all'espropriazione (meramente attuativo della dichiarazione di pubblica utilità, urgenza e indifferibilità), bensì un istituto derogatorio del normale iter procedurale espropriativo al quale la P.A. può eccezionalmente ricorrere (in

forza di valutazioni indubbiamente connotate da ampi margini di discrezionalità amministrativa nell'an e nel quando) solo nell'ipotesi in cui l'avvio dei lavori rivesta carattere di particolare urgenza in relazione alla natura delle opere pubbliche da realizzare tale da rendere necessaria l'occupazione anticipata dei beni privati da ablare; e, dall'altro, che - in tale innovativo contesto - l'apporto partecipativo del proprietario è tutt'altro che privo di possibili utilità pratiche di carattere sostanziale, quantomeno per la tutela della contingente situazione possessoria dello stesso.»



TAR Sicilia, Sezione I Catania, sentenza 26 ottobre 2006, n. 1994 - (Pres. ZINGALES, Rel. GATTO) (in www.esproprioonline.it)

SINTESI: Sono irrilevanti i termini di finanziamento dell'opera per giustificare l'occupazione di urgenza e la deroga al procedimento ordinario di determinazione della indennità espropriativa.

ESTRATTO: « Quanto poi alle ragioni di pretesa urgenza che il Comune ha addotto per giustificare la contestualità dei provvedimenti ed il mancato rispetto delle regole partecipative previste, è sufficiente qui richiamare brevemente quanto recentemente affermato dalla Sezione in relazione alla irrilevanza dei termini di finanziamento dell'opera per giustificare l'occupazione di urgenza e la deroga al procedimento ordinario di determinazione della indennità espropriativa (TAR Catania, I, 20.06.2006, nr. 1046). In tale pronuncia, ha osservato il Collegio che quando il Comune procede ad una occupazione di urgenza, esso è tenuto a fornire una congrua motivazione circa l'esistenza dei presupposti che legittimano la deroga all'ordinario schema procedimentale che vede, rigorosamente, la sequenza dettata dagli artt. 19 e ss. dopo l'approvazione del progetto. Tale scansione è preconstituita dal legislatore come garanzia di efficacia e celerità nella procedura e le deroghe ad essa devono quindi essere motivate nel senso di dare compiuta certezza circa le ragioni effettive che giustificano, alle luce degli stessi criteri, la variazione dello schema procedimentale. In particolare, l'occupazione di urgenza non può essere disposta per ovviare a meri ritardi o difficoltà "ordinarie" degli uffici, ossia connesse alla fisiologia del procedimento, così come per le medesime ragioni non può essere derogata la rigorosa procedura di determinazione della "giusta" indennità disciplinata dagli artt. 20 e ss. del DPR 327/01. In particolare, non è giusta causa di urgenza la necessità del contenimento della procedura nel "cronoprogramma" di un'opera pubblica ai fini del rispetto dei tempi concessi dall'Ente finanziatore, perché queste sono attività legate alla natura stessa del provvedimento ampliativo di cui è benefi-

ciario il Comune (ossia il finanziamento) e quindi sono ordinariamente prevedibili e connesse all'esercizio stesso del potere (e come tali andrebbero, tra l'altro, necessariamente considerate anche nel "cronoprogramma", al fine di pianificare rettamente l'azione dell'Ente). Nella programmazione delle relative attività, quindi, l'Ente deve preventivamente organizzare il proprio lavoro e l'attività degli Uffici per rispettare le scadenze del decreto di finanziamento o del contratto di appalto nell'esercizio dell'attività di esproprio e non condizionare ad esigenze organizzative proprie il rispetto dei diritti di partecipazione del proprietario espropriando e la rigorosa scansione procedimentale a tale scopo prevista dalla legge. Qualora ciò non sia comunque possibile, le rigorose ragioni che lo dimostrino devono formare oggetto di una altrettanto puntuale motivazione dell'atto, con particolare riguardo alla natura delle opere da realizzare (cfr. TAR Reggio Calabria, 3 ottobre 2005, nr. 1745, secondo cui "È illegittimo il decreto di occupazione d'urgenza che trascuri di motivare sulla doppia urgenza qualificata richiesta dalla legge, nulla specificando in ordine alla eventuale natura particolare dell'opera da realizzare e alla particolare urgenza atta a giustificare l'occupazione in parola, la quale non può legittimamente derivare da inadempimenti o ritardi dell'amministrazione"; TAR Sicilia, Palermo, II, 17 maggio 2005, nr. 778). Tali considerazioni valgono a maggior ragione nel caso odierno, ove il progetto dell'opera risulta già approvato sin dal 2003 almeno (come si deve dedurre dalle difese dell'Ente, con riguardo alla memoria depositata il 20.02.2006, pag. 1 2 capoverso) ed il decreto di finanziamento è stato pubblicato il 4 marzo 2005, con determinazione di 13 mesi per l'inizio delle opere, periodo quindi del tutto sufficiente all'avvio delle procedure nella rigorosa osservanza dello schema di legge (o comunque sufficiente, nel caso di impedimento, a chiedere una proroga motivata del termine medesimo).»



Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, decisione 21 settembre 2006 n. 540 (Pres. VIRGILIO, Rel. FALCONE) (in www.esproprioonline.it)

SINTESI: Ai sensi dell'art. 22 bis TU, il decreto che dispone l'occupazione anticipata dei beni immobili necessari, deve contenere anche la determinazione dell'indennità da offrire in via provvisoria.

ESTRATTO: « Parimenti fondato è il secondo motivo d'appello, con il quale viene dedotta la violazione e falsa applicazione degli artt. 20 e 22 bis del T.U. 327/2001, per l'omessa indicazione, nei decreti impugnati, dell'indennità di esproprio e della relativa copertura finanziaria. La doglian-

za è fondata, nei due profili dedotti dall'appellante. In primo luogo, ai sensi del citato art. 22 bis, "qualora l'avvio dei lavori rivesta carattere di particolare urgenza, tale da non consentire, in relazione alla particolare natura delle opere, l'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 20, può essere emanato, senza particolari indagini e formalità, decreto motivato che determina in via provvisoria l'indennità di espropriazione e che dispone anche l'occupazione anticipata dei beni immobili necessari. Il decreto contiene l'elenco dei beni da espropriare e dei relativi proprietari, indica i beni da occupare e determina l'indennità da offrire in via provvisoria ...". Nel caso in esame, l'impugnato decreto n. 622 del 3 luglio 2003, ha riapprovato, ai fini della dichiarazione di pubblica utilità, il progetto di espropriazione di alcuni immobili nella Valle dei Templi di Agrigento, ha fissato i termini per l'inizio ed il compimento delle espropriazioni ed ha contestualmente disposto l'occupazione d'urgenza dei beni stessi ad opera della Soprintendenza ai beni culturali ed ambientali di Agrigento. Pertanto, nella parte in cui ha disposto anche l'occupazione anticipata dei beni immobili necessari, il decreto avrebbe dovuto contenere anche la determinazione dell'indennità da offrire in via provvisoria. Inoltre, ai sensi del comma 4 dello stesso art. 22 bis, l'esecuzione del decreto, ai fini dell'immissione in possesso, deve aver luogo entro il termine perentorio di tre mesi dalla data di emanazione del decreto medesimo. Nella fattispecie, l'immissione in possesso nei fondi di proprietà dei ricorrenti è stata prevista per il 1 ottobre 2004, dopo oltre un anno dall'adozione dell'impugnato decreto n. 622 del 2003. Sulla base di tale rilievo, il tribunale civile di Agrigento, con sentenza n. 674/2005, passata in giudicato, ha accolto il ricorso azionato dagli odierni ricorrenti, per la tutela possessoria.»



Corte d'Appello di Firenze, Sezione I civile, sentenza 14 luglio 2006, n. 1403 (Pres. MASSETANI, Rel. OCCHIPINTI)
(in www.esproprioonline.it)

SINTESI: L'indennità di occupazione va agganciata a quella di espropriazione, configurando la prima in termini di perdita fruttificazione dell'importo corrispondente alla seconda, e commisurando tale perdita, orientativamente (ma non in maniera tassativa) agl'interessi legali maturati dall'inizio dell'occupazione a quello di perdita nominale della proprietà.

SINTESI: La giurisprudenza considera l'indennizzo da occupazione legittimo non come satisfattivo di un danno di mancato utilizzo del bene (danno

che sovente, spesso per le aree edificabili, è insignificante), ma satisfattivo del mancato utilizzo dell'indennità di esproprio, conseguita con ritardo rispetto alla perdita di fatto del diritto. In sostanza, sembra potersi teorizzare che con l'occupazione legittima il privato acquisisca l'aspettativa giuridica al conseguimento di un'indennità di esproprio, non esigibile non per fatto proprio, ma per fatto dell'amministrazione, cui spetta determinarla e liquidarla al più presto.

ESTRATTO: « 3. Venendo alla indennità di occupazione, l'impostazione teorica ora seguita per determinare quella di espropriazione, non crea condizioni d'incompatibilità con il criterio, di origine giurisprudenziale, che fino ad ora ha agganciato l'indennità di occupazione a quella di espropriazione, configurando la prima in termini di perdita fruttificazione dell'importo corrispondente alla seconda, e commisurando tale perdita, orientativamente (ma non in maniera tassativa, come avvisa Cass. 19.4.2005 n. 8197 e Cass. 4.4.2003 n. 8197) agl'interessi legali maturati dall'inizio dell'occupazione a quello di perdita nominale della proprietà. In questo, la giurisprudenza ha da sempre considerato l'indennizzo da occupazione (legittima) non come satisfattivo di un danno di mancato utilizzo del bene (danno che sovente, spesso per le aree edificabili, è insignificante), ma satisfattivo del mancato utilizzo dell'indennità di esproprio, conseguita con ritardo rispetto alla perdita di fatto del diritto. In sostanza, sembra potersi teorizzare che, con l'occupazione (legittima, e, in ordine a questo discorso, il fatto che essa sia tale, cioè legittima, non è senza rilievo), il privato acquisisca l'aspettativa giuridica al conseguimento di un'indennità di esproprio, non esigibile non per fatto proprio, ma per fatto dell'amministrazione, cui spetta determinarla e liquidarla al più presto. In altre parole, non può pesare sull'espropriato la dissociazione – peraltro talora resa ineluttabile da situazioni di emergenza – fra momento occupazionale e momento espropriativo. La situazione, in qualche modo, è paragonabile al risarcimento del danno spettante al promittente venditore per il ritardato pagamento del prezzo, nell'ipotesi in cui, con il preliminare, abbia perduto il godimento del bene.»



Corte di Cassazione, Sezione I civile, sentenza 5 giugno 2006, n. 13201 (Pres. DE MUSIS, Rel. GIUSTI) (in www.esproprio.it)

SINTESI: L'indennità espropriativa non subisce la decurtazione del quaranta per cento se vi sia stata perdita della facoltà di cessione volontaria perché sia mancata l'offerta dell'indennità provvisoria ovvero questa sia risultata irrisoria o comunque non congrua rispetto al valore del bene ed al criterio

di calcolo previsto dal citato art. 5 bis, secondo il prudente apprezzamento del giudice di merito, non sindacabile in sede di legittimità se adeguatamente motivato.

ESTRATTO: « 8.2. - In conclusione si deve ritenere che l'indennità espropriativa non subisce la decurtazione del quaranta per cento se vi sia stata perdita della facoltà di cessione volontaria perchè sia mancata l'offerta dell'indennità provvisoria ovvero questa sia risultata irrisoria o comunque non congrua rispetto al valore del bene ed al criterio di calcolo previsto dal citato art. 5 bis, secondo il prudente apprezzamento del giudice di merito, non sindacabile in sede di legittimità se adeguatamente motivato. 8.3. - Nel caso di specie, la sentenza impugnata ha operato direttamente la riduzione del quaranta per cento per il solo fatto obbiettivo che non era intervenuta la cessione volontaria dell'area nella sede amministrativa, senza avere previamente verificato l'esistenza dell'offerta, da parte dell'espropriante, dell'indennità provvisoria, valutandone congruità, equità e non irrisorietà rispetto alla misura di legge. In tal modo, essa mostra di contraddire il principio di diritto sopra enunciato, onde soggiace alla censura (per violazione di legge, assorbita quella per vizio di motivazione) dedotta dalla Società ricorrente.»

SINTESI: *Anche nella determinazione dell'indennità di occupazione legittima, da calcolarsi nella misura degli interessi legali sul parametro di riferimento dell'indennità di espropriazione stabilita ai sensi dell'art. 5 bis, la decurtazione del quaranta per cento su tale base di liquidazione non può operare, penalizzandolo, nei confronti del proprietario che non sia stato messo in condizione di stipulare la cessione volontaria, o perchè non gli sia stata offerta alcuna indennità, o perchè l'indennità provvisoria non sia considerata congrua dal giudice di merito.*

ESTRATTO: « anche nella determinazione dell'indennità di occupazione legittima, da calcolarsi nella misura degli interessi legali sul parametro di riferimento dell'indennità di espropriazione stabilita ai sensi del citato art. 5 bis, la decurtazione del quaranta per cento su tale base di liquidazione non può operare, penalizzandolo, nei confronti del proprietario che non sia stato messo in condizione di stipulare la cessione volontaria, o perchè non gli sia stata offerta alcuna indennità, o perchè l'indennità provvisoria non sia considerata congrua dal giudice di merito (cfr. Cass., Sez. 1[^], 19 marzo 2004, n. 5538).»



Consiglio di Stato, Sezione IV, decisione 22 maggio 2006, n. 3007 (Pres. VENTURINI, Rel. LEONI) (in www.esproprioonline.it)

SINTESI: L'espressione "decreto motivato" contenuta nell'art. 22 bis TU non significa che l'Amministrazione non possa motivare "per relationem" il proprio provvedimento, a condizione che il richiamo operato ad altri precedenti atti, soddisfi tutte le condizioni contenutistiche del provvedimento previste dalla legge. Soddisfa pertanto il presupposto richiesto dalla norma, il richiamo al progetto definitivo dell'intervento, in particolare nel caso in cui l'urgenza è insita ex se nella natura delle opere (nel caso di specie interventi in materia di dissesto idrogeologico).

ESTRATTO: « Con il primo motivo di appello si sostiene la erroneità della sentenza perché il co.1 dell'art.22 bis DPR. 327/01 prevederebbe un decreto "motivato in proprio" sulla indennità di espropriazione e sulla occupazione anticipata di beni immobili, senza possibilità di riferirsi "per relationem" ad altri atti della procedura. La censura non ha pregio, atteso che la norma invocata (rubricata "Occupazione d'urgenza preordinata all'occupazione") prevede che qualora l'avvio dei lavori rivesta carattere di particolare urgenza, tale da non consentire, in relazione alla particolare natura delle opere, l'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 del medesimo D.P.R., può essere emanato, senza particolari indagini e formalità, un decreto motivato che determina in via provvisoria l'indennità di espropriazione e che dispone anche l'occupazione anticipata dei beni immobili necessari. Il decreto contiene l'elenco dei beni da espropriare e dei relativi proprietari, indica i beni da occupare e determina l'indennità da offrire in via provvisoria. Esso è notificato ai proprietari con le modalità di cui al comma 4 e seguenti dell'art. 20 dello stesso D.P.R. con l'avvertenza che il proprietario, nei 30 giorni successivi alla immissione in possesso, può, nel caso non condivida l'indennità offerta, presentare osservazioni scritte e depositare documenti. La norma indica, evidentemente, le condizioni per procedere alla occupazione d'urgenza in caso di particolare urgenza e particolare natura delle opere, prevedendo che il decreto che la dispone ne renda ragione. Tuttavia, l'espressione "decreto motivato" non significa che l'Amministrazione non possa motivare per relationem il proprio provvedimento, atteso che essa costituisce una delle modalità con cui legittimamente la P.A. rende ostensibili i propri provvedimenti, a condizione che con il richiamo operato ad altri precedenti atti soddisfi tutte le condizioni contenutistiche del provvedimento previste dalla legge. Nel caso di specie, riguardante interventi in materia di dissesto idrogeologico, l'urgenza appare insita ex se nella natura delle opere, quali individuate nel progetto definitivo d'intervento, che equivale a dichiarazione di

pubblica utilità dell'opera ex art. 12 comma 1 del D.P.R. n. 327/01, né in proposito le parti appellanti hanno svolto specifiche censure».

SINTESI: Il requisito concernente la determinazione dell'indennità provvisoria di esproprio richiesto dall'art. 22 bis TU, quale contenuto del provvedimento ivi previsto, deve ritenersi soddisfatto dal rinvio operato al Piano particellare descrittivo allegato al provvedimento medesimo.

ESTRATTO: «Per quanto riguarda, poi, la determinazione dell'indennità provvisoria di esproprio, la determinazione n. 315 del 2/11/2004 rimanda al Piano particellare descrittivo allegato alla determinazione stessa. Appaiono, quindi, soddisfatti i requisiti normativi, né alcuna ulteriore censura viene avanzata in relazione ai contenuti della determinazione».

SINTESI: Nel caso di provvedimento d'occupazione di urgenza emanato ex art. 22 bis TU in presenza di un numero di destinatari superiore a 50, l'eventuale violazione delle norme procedimentale non potrebbe portare all'annullamento del provvedimento, ex art. 21 octies della l. n.15 del 2005, considerato che il contenuto dello stesso non avrebbe potuto essere diverso da quello contestato.

ESTRATTO: «Con il secondo motivo di appello gli appellanti deducono l'erroneità della sentenza sotto il profilo della inosservanza delle garanzie partecipative, perché la P.A. avrebbe erroneamente incluso l'immobile dei ricorrenti fra le proprietà di cui non era possibile individuare i proprietari catastali attuali. Il riferimento alle procedure previste per oltre 50 destinatari non sarebbe corretto, non avendo la P.A. adottato lo stesso sistema sostitutivo nei confronti degli altri proprietari. La censura non appare rilevante, ancorché sia evidente l'errato richiamo al comma 8 anziché al comma 5 dell'art. 16 del D.P.R. n. 327/01, come modificato dal D.L.vo n. 302 del 2002, in quanto come correttamente evidenziato dal primo giudice, il predetto avviso conteneva il riferimento alla particella catastale di proprietà dei ricorrenti (n. 893 del foglio di mappa n. 16) ed inoltre, al di là dei profili formali, risulta dagli atti depositati dal Comune che il numero degli intestatari era superiore a 50 (v. nota n. 8682 del 10/12/2004 e visure catastali, non contestate con prove contrarie), sicché il contenuto del provvedimento, non avrebbe potuto essere diverso da quello contestato. L'eventuale violazione delle norme procedimentale non potrebbe, pertanto, portare all'annullamento del provvedimento ex art. 21 octies della l.n.15 del 2005».



Corte di Cassazione, Sezione I civile, sentenza 17 maggio 2006, n. 11847 (Pres. DE MUSIS, Rel. SALVAGO) (in www.espropionline.it)

SINTESI: Per le aree edificabili l'indennità virtuale d'espropriazione, sulla cui base è computabile mediante misura percentuale l'indennità per il periodo di legittima occupazione non seguita da espropriazione o cessione, è computata ai sensi della L. n. 359 del 1992, art. 5 bis, con la riduzione del 40% solo nell'ipotesi in cui l'espropriando, abbia ricevuto e non abbia accettato offerta d'importo coincidente o non apprezzabilmente divergente rispetto alla stessa semisomma: in qualsiasi altro caso, e quindi sia se tale offerta sia mancata, sia se sia stata effettuata invalidamente od in misura incongrua, non si opera la riduzione del 40%.

ESTRATTO: « Le Sezioni unite di questa corte, componendo il contrasto al riguardo insorto nell'ambito della 1^a sezione, hanno enunciato la regola che per le aree edificabili l'indennità virtuale d'espropriazione, sulla cui base è computabile mediante misura percentuale l'indennità per il periodo di legittima occupazione temporanea e d'urgenza non seguita da espropriazione o cessione, si identifica, quando si tratti di procedura espropriativa di area edificabile soggetta alle regole della L. n. 359 del 1992, art. 5 bis, nella metà della somma del valore venale e del valore fiscale (reddito dominicale rivalutato); e che il relativo importo deve essere ridotto del 40%, solo nell'ipotesi in cui l'espropriando, con la determinazione dell'indennità espropriativa provvisoria (o con altra idonea modalità) abbia ricevuto e non abbia accettato offerta d'importo coincidente o non apprezzabilmente divergente rispetto alla stessa semisomma: in qualsiasi altro caso, e quindi sia se tale offerta sia mancata, sia se sia stata effettuata invalidamente od in misura incongrua, non dovendosi operare la riduzione del 40% (Cass. sez. un. 12139/2004). A questo risultato sono pervenute osservando: a) che la nota pronuncia additiva 283/1993 della Corte Costituzionale ha comportato necessariamente, a fronte del diritto dell'espropriato di evitare detta riduzione, accettando per il trasferimento del bene mediante espropriazione un indennizzo pari a quello stabilito dalla legge sopraggiunta, lo speculare onere dell'espropriante di offrire il relativo importo, con l'ulteriore conseguenza che, in assenza di offerta od in presenza di un'offerta invalida od incongrua, si deve escludere l'applicabilità della riduzione, in ragione dell'imputabilità a fatto dell'espropriante della perdita della possibilità di addivenire ad accordo sull'entità dell'indennizzo; b) che l'insieme di tali previsioni contenute nei primi due commi dell'art. 5 bis citato, delinei in via generale l'indennità di espropriazione in una misura

unitaria, ma complessa, con una base fissa, costituita dalla metà della somma del valore venale e del valore fiscale, ed un parametro variabile, rappresentato dalla riduzione o non riduzione del 40% del relativo importo a seconda che il proprietario sia stato o meno messo in grado di accordarsi per il ristoro della traslazione del diritto dominicale dietro versamento di una somma pari a detta metà, o comunque non divergente da essa in misura rilevante,- c) che tale normativa trova riscontro in quella approvata con D.P.R. n. 327 del 2001, art. 37, (Testo unico sulle Espropriazioni) la quale conferma la volontà del legislatore di esplicitare una regola già presente nella disciplina indennitaria delle aree edificabili: quella secondo cui valgono ad escludere l'abbattimento del 40% sia il perfezionarsi dell'accordo di cessione sia il mancato perfezionarsi dello stesso per assenza e per inadeguatezza di offerta; d) che in sintonia con detto intento esplicativo è anche il D.P.R. n. 327 del 2001, art. 37, ultima parte del comma 2, il quale fissa in una differenza di due decimi dell'indennità definitiva il margine di tolleranza per reputare adeguata l'offerta dell'indennità provvisoria al fine dell'applicazione dell'abbattimento del 40%, così ponendo un criterio univoco e predeterminato per l'apprezzamento della congruità dell'offerta stessa (apprezzamento che, nella vigenza dell'art. 5 bis citato, resta necessariamente affidato a valutazioni del caso concreto).»



Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza 11 maggio 2006, n. 10830 – Pres. IANNIRUBERTO, Rel. VITRONE) (in www.espropionline.it)

SINTESI: L'indennità di occupazione deve essere liquidata in misura corrispondente ad una percentuale dell'indennità dovuta per l'espropriazione dell'area e non al valore venale di quel bene anche quando essa debba essere calcolata secondo quanto disposto dalla L. 15 maggio 1885, n. 2892, art. 13.

SINTESI: A seguito della dichiarazione di incostituzionalità della L. 22 ottobre 1971, art. 20, comma 4, il diritto del titolare del bene legittimamente occupato alla relativa indennità coincide con l'inizio della occupazione, senza esser subordinato alla sua preventiva liquidazione in sede amministrativa, ed è riferito ad un periodo annuale di occupazione, con la conseguenza che il proprietario può far valere il suo credito all'indennità sin dalla scadenza del primo anno di occupazione e la prescrizione del diritto relativo a ciascuna indennità annuale incomincia a decorrere dalla scadenza del relativo periodo.

SINTESI: Non si può affermare che in mancanza della determinazione dell'indennità di espropriazione - che costituisce parametro di riferimento per la determinazione dell'indennità di occupazione - il diritto all'indennità di occupazione non venga ad esistenza.

SINTESI: La prescrizione del diritto relativo a ciascuna indennità annuale incomincia a decorrere dalla scadenza del relativo periodo. E pertanto il termine decennale di prescrizione decorre dall'inizio dell'occupazione, coincidente con la data di emissione del relativo decreto e non dalla data di determinazione dell'indennità di espropriazione.

ESTRATTO: « l'indennità di occupazione deve essere liquidata in misura corrispondente ad una percentuale dell'indennità dovuta per l'espropriazione dell'area e non al valore venale di quel bene anche quando essa debba essere calcolata secondo quanto disposto dalla L. 15 maggio 1885, n. 2892, art. 13. Tale affermazione non comporta, tuttavia, che in mancanza della determinazione dell'indennità di espropriazione - che costituisce parametro di riferimento per la determinazione dell'indennità di occupazione - il diritto all'indennità di occupazione non venga ad esistenza poichè, a seguito della dichiarazione di incostituzionalità della L. 22 ottobre 1971, art. 20, comma 4 - che non consentiva agli interessati di agire in giudizio in mancanza della determinazione dell'indennità di occupazione da parte della commissione prevista dall'art. 16 o della sua comunicazione (sent. 22 ottobre 1990, n. 470) - il diritto del titolare del bene legittimamente occupato alla relativa indennità coincide con l'inizio della occupazione, senza esser subordinato alla sua preventiva liquidazione in sede amministrativa, ed è riferito ad un periodo annuale di occupazione, con la conseguenza che il proprietario può far valere il suo credito all'indennità sin dalla scadenza del primo anno di occupazione e la prescrizione del diritto relativo a ciascuna indennità annuale incomincia a decorrere dalla scadenza del relativo periodo (SS.UU. 5 febbraio 1999, n. 27). E pertanto il termine decennale di prescrizione decorre dall'inizio dell'occupazione, coincidente con la data di emissione del relativo decreto (Cass. 16 luglio 2004, n. 13158; 28 dicembre 2004, n. 24069) e non dalla data di determinazione dell'indennità di espropriazione, come sostiene il ricorrente, poichè anche nel caso in cui la procedura si risolva in una occupazione appropriativa, l'indennità di occupazione legittima va parametrata comunque all'indennità di espropriazione, quand'anche soltanto virtuale (Cass. 10 giugno 2004, n. 10986), e ciò vale non soltanto nel caso in cui il bene occupato venga comunque acquisito dall'occupante ma anche nel caso in cui al termine dell'occupazione legittima il bene non venga acquisito e venga restituito

al suo titolare per la rinuncia all'esecuzione o per la di versa localizzazione dell'opera pubblica cui esso era destinato.»



TAR Veneto, Sezione I, sentenza 21 marzo 2006, n.627 (Pres. AMOROSO, Rel. DE PIERO) (in www.esproprioonline.it)

SINTESI: Il comma 2 dell'art. 22 bis espressamente prevede la possibilità di utilizzare "senza particolari indagini o formalità" l'occupazione d'urgenza quando il numero dei destinatari sia superiore a 50, non richiedendosi in tal caso l'espressa motivazione in ordine all'urgenza.

ESTRATTO: « 4. - Per quanto concerne il decreto di occupazione d'urgenza, vengono eccepiti, la violazione dell'art. 22-bis del D.P.R. 8.6.2001 n. 327 (norma aggiunta dall'art. 1 del D.Lg. 27.12.2002 n. 302), in quanto non sussisterebbe e/o non sarebbe stata dimostrata l'urgenza di procedere e, in subordine, l'illegittimità costituzionale dello stesso art. 22-bis, per eccesso di delega e irragionevolezza. 4.1. - Quanto alla pretesa violazione dell'art. 22-bis, può dirsi che la stessa è insussistente per un duplice ordine di ragioni: innanzi tutto perché il comma 2 espressamente prevede la possibilità di utilizzare "senza particolari indagini o formalità" l'occupazione d'urgenza quando il numero dei destinatari sia - come nel presente caso - superiore a 50; e perché, comunque, le ragioni dell'urgenza di realizzare l'opera, ancorché effettivamente esposte in modo stringatissimo nel provvedimento dell'A.N.A.S. (ma, poiché si è nell'ambito del comma II, l'espressa motivazione in ordine all'urgenza non è, come taluno afferma, neppure richiesta, avendo il legislatore effettuato una presunzione di particolare urgenza nei due casi ivi disciplinati. Cfr. nel senso esposto: Tar Calabria - Reggio, n. 1745/05), sono tuttavia facilmente ritraibili dagli atti del procedimento e, in specie, dallo stesso atto d'intesa della Conferenza di Servizi del 2002, ove praticamente tutte le Amministrazioni interessate hanno avanzato l'auspicio che i lavori "possano avere inizio il prima possibile" raccomandando "la celerità" dell'esecuzione, data l'importanza di completare il progetto (giòva rammentare che i lavori in questione rappresentano il III lotto di un'opera più vasta).»



Corte di Cassazione, Sezione I civile, sentenza 04 maggio 2005, n. 9244 (Pres. DE MUSIS, Rel. SALVAGO) (in www.esproprioonline.it)

SINTESI: L'indennità di occupazione è una percentuale dell'indennità di esproprio, e non del valore venale.

ESTRATTO: « questa Corte anche a sezioni unite, ha ripetutamente affermato che detta indennità deve essere liquidata in misura corrispondente ad una percentuale dell'indennità che è (o sarebbe) dovuta per l'espropriazione dell'area occupata, finalizzata all'opera pubblica, calcolata secondo i criteri fissati dall'ordinamento positivo per tale indennità. Ne deriva che, ove l'occupazione di un'area sia preordinata ad un'espropriazione la cui indennità è calcolata secondo il criterio fissato dal citato art. 5 - bis, l'indennità di occupazione deve essere fissata in misura pari ad una percentuale, per ciascun anno di occupazione, della somma risultante dall'applicazione del criterio indennitario espropriativo e che tale misura percentuale ben può corrispondere al saggio degli interessi legali. Ciò perchè: a) la formulazione dell'art. 72 4 comma della legge 2359/1865 (che trova applicazione generale, in carenza di disposizioni che fissino criteri diversi) va intesa nel senso che all'immobile deve essere attribuito il medesimo valore ai fini sia dell'indennità di occupazione che di quella per l'espropriazione, in altri termini la prima indennità deve essere commisurata ad un valore dell'immobile occupato da identificarsi mediante applicazione delle medesime regole positive alla cui stregua deve essere fissato il valore al fine di liquidare la seconda indennità; b) l'evoluzione del sistema normativo induce a ritenere che l'esigenza legittimante l'occupazione non è più quella, originariamente prevista, connessa alla necessità, per la pubblica amministrazione, di fronteggiare situazioni di emergenza, ma la durata del procedimento ordinario per l'espropriazione dell'area, onde l'occupazione stessa è divenuta uno strumento generale e, per certi versi, necessitato per consentire alla P.A. di accelerare l'esecuzione dell'opera pubblica; c) anche la temporaneità dell'occupazione non è più correlata alla restituzione dell'immobile al proprietario, sebbene alla pronuncia del decreto di esproprio, con la conseguenza che anche per tale via, tra l'istituto dell'occupazione e quello dell'espropriazione sussiste un vincolo strumentale del primo rispetto al secondo ed un'immanente continuità di funzione; d) le indennità spettanti al proprietario per ciascuno dei due istituti valgono a compensarlo di un medesimo pregiudizio, ossia della perdita di tutte le facoltà connesse al diritto di proprietà: l'indennità di occupazione, quindi, altro non è che un riflesso di quella espropriativa ed entrambe vanno determinate sulla stessa base, salvo che non sia disposto espressamente in modo diverso.»



Corte di Cassazione, Sezione I civile, sentenza 09 novembre 2004, n. 21352 (Pres. LOSAVIO, Rel. FORTE) (in www.esproprioonline.it)

SINTESI: *L'indennità di occupazione, deve liquidarsi in una percentuale corrispondente ai frutti della somma che sarebbe stata corrisposta all'espropriato e dunque, nel caso dell'art. 40 della L. 2359 del 1865, sulla indennità computata tenendo anche conto del decremento della proprietà residua.*

ESTRATTO: « In mancanza di prova di maggiori danni conseguenti alla fase dell'occupazione preordinata all'esproprio, la relativa indennità, per il suo collegamento funzionale e strutturale con il procedimento ablatorio cui è connessa deve liquidarsi in una percentuale corrispondente ai frutti della somma che sarebbe stata corrisposta all'espropriato per l'ablazione subita e di conseguenza, nel caso dell'art. 40 della L. 2359 del 1865, sulla indennità computata tenendo anche conto del decremento subito dagli immobili rimasti in proprietà dell'espropriato, liquidabili nei modi già chiariti. Si tratta di una liquidazione sul prototipo di quella che la legge prevede per i suoli agricoli (art. 20 L. 865/71, e su essa Cass. 26 marzo 2004 n. 6086); essa tiene conto del ritardo del pagamento dell'indennità rispetto al decreto d'espropriazione all'esito del periodo di occupazione legittima e, per ogni anno di ritardo, impone la corresponsione dei frutti che la somma incassata per tempo avrebbe prodotto, già identificati nel tasso degli interessi legali e oggi in una percentuale ritenuta dal giudice congrua per coprire detta perdita dell'espropriato.»



Corte di Cassazione, Sezione I civile, sentenza 26 marzo 2004, n. 6086 (pres. DE MUSIS, Rel. SALVAGO) (in www.esproprioonline.it)

SINTESI: *Quando l'indennità è quantificata, ivi compresa l'area soggetta ad esproprio, utilizzando unicamente il criterio del calcolo differenziale di cui all'articolo 40, l'indennità di occupazione continua ad essere parametrata, se l'area esproprianda non è edificabile, alla ipotetica indennità per la sola parte esproprianda quantificata con il valore agricolo medio.*

ESTRATTO: « Questa Corte ha ripetutamente affermato che il provvedimento di occupazione temporanea preordinata all'espropriazione, di un immobile privato attribuisce immediatamente alla P.A. il diritto di disporre allo scopo di accelerare la realizzazione dell'opera pubblica per la quale è stato emanato ed incide in misura corrispondente sui poteri dominicali del titolare del bene, privandolo (temporaneamente) in tutto o in parte delle facoltà di

godimento e di disposizione: e perciò producendo ex art. 42 Costit. un'obbligazione indennitaria volta a compensare, per tutta la durata dell'indisponibilità del bene, fino all'esproprio, il detrimento dato dal suo mancato godimento, ossia la perdita reddituale che, essendo diversa da quella patrimoniale della perdita della proprietà del bene, impone un ristoro separato ed aggiuntivo, non assorbibile nell'indennità di espropriazione (Cass. sez. un. 493/1998; 7324/96, 5804/95, 6083/94 ed altre). Detto indennizzo, derivando, dunque, da un atto legittimo dell'amministrazione autonomo ed indipendente dal titolo in base al quale potrà concludersi la vicenda ablativa, deve essere liquidato qualunque sia l'evento giuridico che la caratterizzi (cessione volontaria, espropriazione formale, occupazione acquisitiva) in base ad un criterio unico ed unitario che, allorquando il terreno occupato ha destinazione non edificabile, è dettato dall'art. 20, 3° comma della legge 865 del 1971. Ora, questa norma non collega affatto il meccanismo di calcolo dell'indennità a quello di volta in volta applicato per l'espropriazione dell'immobile come sembra ritenere la Fondazione ricorrente, ma dispone che in ogni caso la stessa vada determinata in una somma pari, per ciascun anno di occupazione ad 1/12 dell'indennità che sarebbe dovuta per l'espropriazione dell'area effettivamente occupata e quale indicata nel relativo decreto, calcolata a norma dell'art. 16, in base al diverso criterio dal valore agricolo medio del fondo secondo i tipi di coltura effettivamente praticati, come determinato dalla speciale Commissione provinciale prevista dal 1° Comma della norma (Cass. 5271/2002; 9226/2001; 4838/2000; 1109/1998): criterio quest'ultimo al quale si è correttamente attenuta la Corte di appello determinando dapprima l'indennità di espropriazione in base al valore agricolo del fondo di cui al menzionato art. 16 ed attribuendo, quindi, alla ricorrente un importo pari ad 1/12 del relativo ammontare (£. 50.029.245) per ogni anno di occupazione, come previsto dal successivo art. 20, 3° comma, per quanto detto applicabile nella fattispecie.»



Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza 03 febbraio 2004, n. 1903 (Pres. GRIECO, Rel. MARZIALE) (in www.esproprioonline.it)

SINTESI: L'indennità di occupazione, quando l'occupazione sia preordinata all'espropriazione, deve essere commisurata all'indennità di esproprio e non già al valore venale dei beni occupati.

ESTRATTO: « L'occupazione d'urgenza, un tempo prevista quale strumento eccezionale di utilizzazione temporanea di beni immobili (art. 71 della legge 25 giugno 1865, n. 2359) ha assunto progressivamente il ruolo di una fase

preliminare della procedura espropriativa, priva di autonomo rilievo, destinata ad attribuire all'espropriante l'acquisizione della disponibilità dell'immobile prima ancora dell'emanazione del decreto di esproprio (SS. UU. 20 gennaio 1998, n. 493; Cass. 3 ottobre 1997, n. 9662; 7 marzo 1998, n. 2451). Di qui, la necessità che detta indennità sia calcolata secondo criteri omogenei rispetto a quelli stabiliti per la determinazione dell'indennità di esproprio, così come affermato da questa Corte con orientamento costante, a partire dalla sentenza n. 493 del 1998, appena richiamata (Cass. 3 settembre 1999, n. 9286; 13 luglio 2001, n. 9526; 19 luglio 2002, n. 10535; 12 aprile 2002, n. 5271).»

**QUALE URGENZA
LE CONDIZIONI PER IL RICORSO ALLE PROCEDURE
ACCELERATE
RAPPORTO CON IL FRAZIONAMENTO
I CINQUANTA DESTINATARI
L'URGENZA E' SEMPRE NECESSARIA ?
LA MOTIVAZIONE
ACCONTI E DEPOSITI
CONTENUTO DEGLI ATTI
NOTIFICA ED ESECUZIONE
L'IMMISSIONE IN POSSESSO**

PAOLO LORO laureato in giurisprudenza, direttore di Esproprioonline, 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.

G2

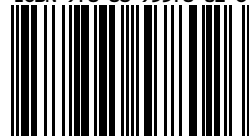
www.Esproprioonline.it®

www.exeoedizioni.it info@exeoedizioni.it 0499711446

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

€ 35,00

ISBN 978-88-95578-02-6



9 788895 578026 >



Loro Melloni

Gli art. 22 22 bis dpr 327/2001