

collana giuridica **ESPROPRIONLINE**

espropriazione per pubblica utilità **PL53**

MONICA BOSCHETTI

DECRETO DI ESPROPRIO e CESSIONE VOLONTARIA

**gli strumenti traslativi nelle
procedure ablatorie**

EXEO edizioni 

STUDI APPLICATI

pubblicazioni professionali

ISBN formato pdf: 978-88-6907-351-9

ESPROPRIONLINE

l'espropriazione per pubblica utilità

collana giuridica

PL53

MONICA BOSCHETTI

decreto di esproprio e cessione volontaria

**gli strumenti traslativi
nelle procedure ablatorie**

EXEO edizioni 

ISBN 978-88-6907-351-9

STUDI APPLICATI

pubblicazioni professionali

colophone

Oggetto: La monografia tratta gli istituti del decreto di esproprio e dell'atto di cessione volontaria, ovvero gli strumenti traslativi dei diritti reali relativi ai beni oggetto delle procedure di espropriazione per opere di pubblica utilità. L'opera è suddivisa in una prima parte dedicata al decreto di esproprio, attraverso un'analisi circostanziata delle disposizioni rilevanti (in particolare dell'art. 23 del dPR 327/2001) ed una seconda parte dedicata all'atto di cessione volontaria, considerato nelle varie casistiche procedurali. Viene dato conto delle prese di posizione di dottrina e giurisprudenza, indicando le soluzioni operative ritenute più corrette.

Autore: **MONICA BOSCHETTI** Avvocato. Nell'ultimo decennio ha pubblicato per Exeo Edizioni, in forma di monografie, codici commentati e approfondimenti dottrinali nelle riviste giuridiche dell'editore, numerosi contributi scientifici in materia di demanio pubblico, espropriazione per pubblica utilità, edilizia urbanistica.

Copyright © 2025 Exeo S.r.l. Tutti i diritti riservati. È consentita la stampa e l'utilizzo in più dispositivi ad esclusivo uso personale della persona fisica acquirente, o del singolo destinatario del prodotto in caso di soggetto acquirente diverso da persona fisica: ogni diversa utilizzazione e diffusione è vietata senza il consenso scritto dell'editore. Quanto alla riproduzione dei contenuti, sono consentite esclusivamente citazioni in virgolettato a titolo di studio, recensione, attività amministrativa o professionale, accompagnate dal nome dell'autore, dell'editore, e dal titolo e anno della pubblicazione. Alle violazioni si applicano le sanzioni previste dagli art. 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della legge 633/1941.

Dati editoriali: pubblicazione 26 febbraio 2025 | collana: ESPROPRIOnline | Numero in collana: 24 | materia: espropriazione per pubblica utilità | tipologia: studio applicato | formato: digitale pdf | codice prodotto: PL53 | ISBN: 9788869073519 | editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 15200 DUNS 339162698 c.s.i.v. € 10000,00 sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova. Indirizzo email: info@exeo.it ebookstore: www.exeo.it

professionisti

pubblica amministrazione

Sommario

CAPITOLO I - INTRODUZIONE	6
1.1. Premessa.	6
1.2. Le fonti normative.	7
1.2.1. Evoluzione storico-normativa della cessione volontaria. ...	7
1.2.2. Le fonti normative del decreto di esproprio.	10
CAPITOLO II - IL DECRETO DI ESPROPRIO	13
2.1 Premessa.	13
2.1.1. L'accettazione e il pagamento dell'indennità provvisoria.	14
2.1.2. L'accettazione e il deposito dell'indennità provvisoria. ...	16
2.2. - Il contenuto del decreto di esproprio.	19
2.2.1. Quale contenuto.....	19
2.2.2. Funzioni del contenuto minimo del decreto di esproprio.	20
2.2.3. Garanzie partecipative: la notifica del decreto.	21
2.2.4. I termini per l'emanazione. Orientamenti giurisprudenziali sul decreto tardivo.....	22
2.2.5. L'indicazione degli estremi degli atti preordinati all'esproprio.....	28
2.2.6. L'indicazione dell'indennità e delle vicende ad essa relative.....	30
2.2.7. L'indicazione eventuale della nomina dei tecnici.....	33
2.2.8. L'indicazione del decreto di occupazione in via d'urgenza.	36
2.3. Gli effetti del decreto di esproprio.	41

2.3.1. L'effetto traslativo del decreto di esproprio.	41
2.3.2. Decreto di esproprio: natura recettizia o non recettizia?	43
2.3.3. La notifica del decreto di esproprio.	48
2.3.4. L'avviso di esecuzione del decreto di esproprio.	53
2.3.5. Proprietario reale o proprietario catastale?.....	55
2.3.6. La trascrizione del decreto di esproprio.....	58
2.3.7. La registrazione del decreto di esproprio.....	62
2.3.8. Ulteriori adempimenti.....	65
2.4. L'esecuzione del decreto di esproprio.	65
2.4.1. Premessa.	66
2.4.2. L'immissione in possesso.....	68
2.4.3. Il termine per l'emanazione e per l'esecuzione del decreto di esproprio.	69
2.4.4. La natura di atto pubblico.	73
2.4.5. Gli effetti dell'immissione in possesso.	76
2.4.6. Gli effetti dell'espropriazione sui diritti dei terzi.	78
2.5. Decreto di esproprio e procedure accelerate	81
2.5.1. Breve introduzione.	81
2.5.2. Decreto di esproprio e determinazione urgente dell'indennità.	82
2.5.3. Decreto di esproprio e occupazione d'urgenza.....	84
CAPITOLO III - LA CESSIONE VOLONTARIA.	88
3.1. Introduzione.	88
3.2. La cessione volontaria nel procedimento per la determinazione dell'indennità provvisoria.....	92
3.3. Accordi e atti di cessione volontaria.	95
3.3.1. Gli accordi di cessione volontaria.....	96
3.3.2. La trascrizione dell'accordo.	99

3.4. L'atto di cessione volontaria. La forma scritta.	100
3.4.1. Forma notarile o non notarile?	102
3.5. La natura giuridica dell'atto di cessione volontaria.	106
3.6. Le condizioni per addivenire alla cessione volontaria.....	113
3.7. Il corrispettivo della cessione volontaria.....	116
3.8. Clausole e quietanze rinunziative.....	120
3.8.1. In generale.....	121
3.8.2. Transazioni, clausole rinunziative e accordi di cessione <i>ex</i> art. 20 T.U.Es.....	125
3.8.3. Clausole soddisfattive e accordi di cessione volontaria. ...	128
3.8.4. Conclusioni.	129
3.9. Patologia della cessione volontaria: l'invalidità.	132
3.10. La risoluzione per inadempimento.	135
3.11. La retrocessione.	136
CONCLUSIONI.....	139

CAPITOLO I

INTRODUZIONE

1.1. Premessa.

La presente opera si prefigge lo scopo di affrontare l'ampio argomento del decreto di esproprio e dell'atto di cessione volontaria del bene in favore del beneficiario dell'espropriazione.

Come sempre, prima di addentrarci specificamente nella tematica principale della monografia, occorre partire dalla lettera della legge per meglio comprendere le nozioni che verranno maggiormente affrontate in queste pagine.

In prima battuta, il decreto di esproprio e l'atto di cessione volontaria sono alternativi tra loro: come vedremo, gli effetti sono sostanzialmente gli stessi (*id est*, il trasferimento della proprietà privata del bene al fine di eseguire un'opera di pubblica utilità), ma ben diversi sono i presupposti.

La *ratio* dell'atto di cessione volontaria è quella di favorire ed incentivare il più possibile la conclusione bonaria del procedimento di espropriazione, anche se, come vedremo (e – sommessamente – condivisibilmente, a parere di chi scrive), di «volontario» vi è ben poco ⁽¹⁾.

¹ Vedremo *funditus* nel prosieguo dell'opera, ma basti qui segnalare la dottrina più autorevole, con LORO P., *Nuovo Testo Unico: eliminato l'atto di cessione volontaria*, 2003, www.esproprioonline.it, che sostiene – si ribadisce, condivisibilmente – «e poi, di grazia, perché si continua a parlare di cessione “volontaria”? È forse libero il proprietario di tenersi il terreno? Ha forse potuto influire nei criteri di determinazione dell'indennità? Diciamo la verità: l'atto di cessione volontaria non è altro che un decreto di esproprio firmato per accettazione. E firmato il più delle volte con la sensazione di firmare un atto dovuto, se non un atto inutile e beffardo dopo anni di irreversibile trasformazione del bene».

Infine, ai sensi dell'art. 8 T.U.Es., tre sono le fasi caratterizzanti il procedimento espropriativo, che consentono, quale conclusione dell'*iter*, l'emanazione del decreto di esproprio: l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio, la dichiarazione di pubblica utilità e, da ultimo, la determinazione dell'indennità.

L'opera verrà suddivisa idealmente in due parti: una prima parte, relativa al decreto di esproprio, con tutte le sue vicende e una seconda parte sulla cessione volontaria e i punti d'incontro tra i due protagonisti di questa monografia.

1.2. Le fonti normative.

Come sempre, dedichiamo un paragrafo alle principali fonti normative che verranno utilizzate nella stesura del presente lavoro.

1.2.1. Evoluzione storico-normativa della cessione volontaria.

La possibilità di ottenere una conclusione amichevole del procedimento espropriativo è stata contemplata fin dalla legge n. 2359/1865 ⁽²⁾, sebbene non fosse previsto l'istituto della cessione volontaria, bensì la possibilità di concludere degli «accordi amichevoli» ai sensi degli artt. 26 e 28, i quali consentivano ai proprietari interessati e al promotore dell'espropriazione di recarsi davanti al Sindaco, che avrebbe dovuto promuovere un accordo sull'ammontare delle indennità ⁽³⁾.

² Legge 25 giugno 1865 n. 2359, recante «Espropriazioni per causa pubblica».

³ Art. 26 legge n. 2359/1865: «prima della scadenza del termine indicato nell'art. 18 [Dalla data della pubblicazione e dell'inserzione dell'avviso dell'eseguito deposito decorre il termine di quindici giorni ..., durante il quale le parti interessate possono prendere conoscenza del piano di esecuzione e possono proporre in merito di esso le loro osservazioni] i proprietari

approfondire l'argomento ⁽¹³⁾.

1.2.2. Le fonti normative del decreto di esproprio.

Il decreto di esproprio ha il gravoso compito di concludere l'intero *iter* espropriativo. Si tratta del provvedimento finale del procedimento ablatorio, con cui si determina il trasferimento della proprietà a titolo originario (*id est*, libera da pesi e pregiudizi) dall'espropriato all'autorità espropriante o, qualora sia diverso, al beneficiario dell'espropriazione.

Sin dalla legge n. 2359/1865 si contemplava l'esistenza di un decreto «che pronuncia l'espropriazione e l'occupazione dei beni» ⁽¹⁴⁾, da emanarsi a cura del Prefetto, con la necessità della sua notifica al fine di far decorrere il termine di trenta giorni per la presentazione delle istanze contro la stima «fatta dai periti», con la conseguenza che – in assenza di opposizione – l'ammontare dell'indennità avrebbe raggiunto la stabilità ⁽¹⁵⁾. L'effetto principale del predetto decreto era quello di trasferire la proprietà dei beni in capo al soggetto espropriante a far data dal decreto medesimo ⁽¹⁶⁾, con la conseguenza che i terzi avrebbero dovuto far valere le loro

¹³ La ricostruzione dell'evoluzione storica della cessione volontaria è stata supportata dalla nota alla sentenza C.d.S. n. 4714/2011 di ANTONIOL M., *La cessione volontaria in forma non notarile*, 2011, www.esproprioonline.it.

¹⁴ Così il capo V, sezione I della legge fondamentale.

¹⁵ Art. 51 legge n. 2359/1865: «l decreto del Prefetto che pronuncia la espropriazione deve, a cura dello espropriante, essere notificato a forma delle citazioni ai proprietari espropriati. Ognuno di essi, nei trenta giorni successivi alla notificazione suddetta, può proporre avanti l'Autorità giudiziaria competente le sue istanze contro la stima fatta dai periti e contro la liquidazione delle spese. L'atto di opposizione dovrà essere intimato tanto al Prefetto, quanto all'espropriante. Trascorso questo termine senza che sia proposto richiamo dinanzi ai Tribunali contro la stima, l'indennità si avrà definitivamente stabilita nella somma risultante dalla perizia, salvi gli effetti dell'art. 54».

¹⁶ Art. 50 legge n. 2359/1865: «la proprietà dei beni soggetti ad espropriazione per causa di pubblica utilità passa nell'espropriante dalla data di decreto del Prefetto che pronuncia la espropriazione».

(eventuali) pretese non più sui beni oggetto di espropriazione, bensì sull'indennità¹⁷⁾. Era, altresì, prevista una forma di pubblicità legale del decreto di esproprio¹⁸⁾.

Con l'avvento della c.d. legge-casa del 1971, permaneva la competenza del Prefetto all'emanazione del decreto di esproprio, da notificarsi «nella forma degli atti processuali civili», inserire «per estratto nel Foglio degli annunci legali della provincia» e, infine, trascrivere «presso il competente ufficio dei registri immobiliari in termini di urgenza»¹⁹⁾. Il decreto così pronunciato, su istanza dell'espropriante, diveniva provvedimento definitivo e – al pari di quanto previsto dalla legge fondamentale – aveva il compito di trasferire la proprietà al soggetto beneficiario dell'espropriazione, con la conseguenza che ogni pretesa relativa agli immobili espropriati dovesse essere fatta valere sull'indennità²⁰⁾.

¹⁷ Art. 52 legge n. 2359/1865: «le azioni di rivendicazione, di usufrutto, di ipoteca, di diritto dominio, e tutte le altre azioni esperibili sui fondi soggetti ad espropriazione, non possono interrompere il corso di essa, né impedirne gli effetti. Pronunciata l'espropriazione, tutti i diritti anzidetti si possono far valere non più sul fondo espropriato, ma sull'indennità che lo rappresenta».

¹⁸ Art. 54 legge n. 2359/1865: «un estratto dei decreti accennati nell'articolo precedente debba essere anche inserito nel termine di cinque giorni nel giornale destinato per la pubblicazione degli avvisi giudiziari della Provincia. Coloro che hanno ragioni da esperire sull'indennità, possono impugnarla come insufficiente nel termine di trenta giorni successivi alla suddetta inserzione, e nei modi indicati all'art. 51. Scorso il suddetto termine senza che si sia proposto richiamo, l'indennità si avrà anche rispetto ad essi definitivamente stabilita nella somma depositata».

¹⁹ Art. 13 legge n. 865/1971: «il prefetto – su richiesta dell'espropriante, il quale deve fornire la prova di avere adempiuto a quanto prescritto dal terzo comma dell'articolo 12 – pronuncia, entro 15 giorni dalla richiesta, l'espropriazione sulla base dei dati risultanti dalla documentazione di cui all'articolo 10. Il decreto del prefetto deve essere notificato ai proprietari nelle forme degli atti processuali civili, inserito per estratto nel Foglio degli annunci legali della provincia e trascritto presso il competente ufficio dei registri immobiliari in termini di urgenza. Il decreto prefettizio costituisce provvedimento definitivo. In caso di ricorso giurisdizionale, da presentarsi nei termini di legge, l'esecuzione dei provvedimenti di dichiarazione di pubblica utilità, di occupazione temporanea e d'urgenza e di espropriazione impugnati può essere sospesa, ai sensi dell'articolo 36 del regio decreto 17 agosto 1907, n. 642, nei soli casi di errore grave ed evidente nell'individuazione degli immobili ovvero nell'individuazione delle persone dei proprietari».

²⁰ Art. 14 legge n. 865/1971: «pronunciata l'espropriazione, e trascritto il relativo provvedimento, tutti i diritti relativi agli immobili espropriati possono essere fatti

CAPITOLO II

IL DECRETO DI ESPROPRIO

2.1 Premessa.

Dopo aver delineato le fonti normative del decreto di esproprio, tutte accomunate dall'efficacia traslativa dello stesso, vediamo ora di inquadrare quanto stabilito nel Testo Unico del 2001 in ordine al provvedimento conclusivo dell'*iter* ablatorio.

In prima battuta, occorre precisare che il decreto di esproprio ordinario può essere emanato solamente a seguito:

a) del pagamento (art. 26, comma 11 e art. 27, comma 3 T.U.Es.) dell'indennità accettata dal soggetto espropriato (art. 20, commi 9 e 11 T.U.Es.), ovvero

b) del deposito (art. 26, comma 11 e art. 27, comma 3 T.U.Es.) dell'indennità non accettata da parte del medesimo soggetto (art. 20, comma 14) ovvero accettata ove non consti l'assenza di diritti di terzi o il proprietario non si renda disponibile a ricevere il pagamento (art. 20, comma 12).

Il decreto di esproprio accelerato, disciplinato dall'articolo 22, è invece emanato - fermi restando gli altri requisiti ivi previsti - sulla base non del pagamento o deposito dell'indennità, ma della semplice determinazione della stessa in sede di primo grado amministrativo (la c.d. "provvisoria"): pagamento e deposito dell'indennità, infatti, sono logicamente conseguenti alla sua accettazione o mancata accettazione, che nell'articolo 22 può avvenire solamente dopo l'esecuzione del decreto stesso, nei trenta giorni successivi alla immissione in possesso.

Prima di addentrarci nella descrizione del contenuto minimo obbligatorio, occorre analizzare più nello specifico i casi appena

alle innovazioni introdotte dal legislatore»⁽¹⁰⁶⁾.

Ne consegue che l'irregolarità della notifica può essere sanata ove l'atto abbia comunque raggiunto il suo scopo, ai sensi della normativa processuale civile, ovvero sia allorquando il proprietario sia presente in sede di immissione nel possesso⁽¹⁰⁷⁾, anche se – per parte della giurisprudenza – solo la avvenuta notifica del provvedimento in esame è idonea a fondare la piena conoscenza delle fasi della procedura ablatoria⁽¹⁰⁸⁾.

2.3.3.1. La scissione degli effetti della notifica e le notifiche digitali.

Com'è noto, ai sensi dell'art. 149, comma 3 c.p.c. il perfezionamento della notifica avviene in due momenti distinti per il soggetto notificante e per il soggetto notificato: per il primo, la notifica si perfeziona con l'avvenuta consegna del plico all'ufficiale giudiziale e, per il secondo, dal momento in cui egli ha la conoscenza legale dell'atto⁽¹⁰⁹⁾.

Come affermato da recente ed autorevole dottrina, a voler ritenere che gli atti del procedimento espropriativo (e, giocoforza, il decreto di esproprio) abbiano natura recettizia, si suppone che la notifica debba essersi perfezionata nei confronti del destinatario

¹⁰⁶ LORO P., *Atti recettizi*, 17/04/2024, *cit.*

¹⁰⁷ T.A.R. Sicilia, sezione I Catania, n. 604 del 20/04/2006: «la irregolare notifica della comunicazione relativa alla data delle operazioni di immissione in possesso può essere sanata per la presenza del soggetto destinatario». Per un ulteriore approfondimento, si permette di rinviare all'opera, della stessa autrice, *La partecipazione al procedimento di esproprio per pubblica utilità*, Exeo Edizioni, 2023.

¹⁰⁸ T.A.R. Campania, sezione V Napoli, n. 6746 del 27/10/2021: «l'avvenuta notifica del decreto di esproprio è sufficiente a fondare la piena conoscenza delle fasi della procedura espropriativa».

¹⁰⁹ Art. 149, comma 3 c.p.c.: «la notifica si perfeziona, per il soggetto notificante, al momento della consegna del plico all'ufficiale giudiziario e, per il destinatario, dal momento in cui lo stesso ha la legale conoscenza dell'atto». Tale ultima locuzione implica le vicende della notifica agli assenti e agli irreperibili, come stabilito dagli artt. 140 e 143 c.p.c. a cui si rimanda.

assistendo ad un progressivo ribaltamento della situazione grazie a quanto previsto dalla nuova normativa per la costruzione del Ponte sullo Stretto di Messina ⁽¹¹¹⁾, che sostituisce le notifiche tradizionali con modalità digitali di interscambio documentale in un apposito spazio online (il c.d. cassetto virtuale) e che rende financo obsoleta la concezione di atti recettizi ⁽¹¹²⁾. Parrebbe davvero giunta l'ora di un *restyling* dell'impianto normativo del d.P.R. n. 327/2001 o, comunque, dell'interpretazione ad esso data, seppur con qualche crepa, dalla giurisprudenza.

2.3.4. L'avviso di esecuzione del decreto di esproprio.

Unitamente al decreto di esproprio, al proprietario deve essere altresì notificato «un avviso contenente l'indicazione del luogo, del giorno e dell'ora in cui è prevista l'esecuzione del decreto di espropriazione, almeno sette giorni prima di essa» (art. 23, comma 1 lettera g) T.U.Es.), con la precisazione che trattasi di termine dilatorio, la cui violazione non comporta alcuna illegittimità del decreto di esproprio ⁽¹¹³⁾. La giurisprudenza ribadisce come la violazione del termine dilatorio di sette giorni rilevi unicamente

¹¹¹ La legge 26/05/2023 n. 58, di conversione, con modificazioni, del D.L. 31/03/2023 n. 35, recante «Disposizioni urgenti per la realizzazione del collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria» (ponte sullo Stretto di Messina) ha introdotto in via sperimentale per gli espropri di tale opera pubblica il fascicolo e il cassetto virtuale.

¹¹² Per la stesura dell'intero paragrafo si è tratto spunto dall'interessante approfondimento di LORO P., *Atti recettizi*, 17/04/2024, *cit.*, ultimi paragrafi.

¹¹³ T.A.R. Puglia, sezione III Bari, sentenza n. 1257 del 27/08/2013: «per espressa previsione normativa (art. 23 lett. f) T.U. Espr.), il mancato rispetto del termine dilatorio di gg. 7 per l'esecuzione del decreto di esproprio (art. 23 lett. g) d.P.R. n. 327/01), comporta non già l'invalidità del provvedimento di apposizione del vincolo, ma soltanto una sospensione della relativa efficacia, sino a quando non si sia proceduto alla sua materiale esecuzione». T.A.R. Puglia, sezione I Lecce, sentenza n. 1036 del 28/04/2010: «l'obbligo di notificare al proprietario il decreto di esproprio almeno sette giorni prima del giorno fissato per l'immissione in possesso previsto dall'art. 23, 1° comma lett. g) del DPR 327/2001, costituisce adempimento che non attiene certo alla legittimità del decreto di esproprio».

3.5. *La natura giuridica dell'atto di cessione volontaria.*

Come già accennato in precedenza, l'atto di cessione volontaria presenta molteplici punti in comune con il contratto di compravendita di natura privatistica. Orbene, tra le analogie figura altresì la natura di contratto: l'atto di cessione volontaria è stato definito quale contratto ad oggetto pubblico che l'espropriando ha diritto di convenire ad un prezzo determinato dalla legge (art. 45, comma 2 T.U.Es.), con la caratteristica di porre fine al procedimento ablatorio ⁽²¹⁷⁾.

Prima di giungere a questa definizione *ad hoc*, si sono invero registrati diversi orientamenti in dottrina e giurisprudenza.

Secondo un primo orientamento, che ricalca quanto testé affermato, la cessione volontaria è assimilabile ad un vero e proprio contratto di diritto privato, *sub specie* di compravendita.

In giurisprudenza è stato sottolineato come la causa del

contestualmente o a decorrere da un momento successivo, senza necessità di ulteriori manifestazioni di volontà».

²¹⁷ Corte di Cassazione, sezione VI civile, sottosezione 1, n. 2693 del 05/02/2018 (pur riferita alla cessione volontaria di cui all'art. 20 T.U.Es.): «pur essendo la cessione volontaria un negozio traslativo della proprietà, come tale soggetto alla disciplina stabilita dal codice civile per i contratti in generale e per la vendita in particolare, configura un contratto ad oggetto pubblico, stipulato nell'esercizio di potestà pubblicistiche, che si inserisce necessariamente nell'ambito della procedura espropriativa, avendo l'espropriato il diritto di convenirla a seguito di uno specifico subprocedimento indennitario regolato dalla legge, con l'effetto di porre termine al procedimento, eliminando la necessità del decreto di espropriazione e del subprocedimento di determinazione dell'indennità definitiva».

Corte di Cassazione, sezione I civile, n. 11407 del 06/07/2012: «la cessione volontaria, in quanto disciplinata da disposizioni di carattere inderogabile e tassativo, si configura come negozio di diritto pubblico, dotato della funzione, comune al decreto di espropriazione, di segnare l'acquisto a titolo originario in favore della Pubblica Amministrazione del bene compreso nel piano d'esecuzione dell'opera pubblica».

contratto di cessione volontaria abbia natura privatistica, quale forma alternativa di realizzazione del procedimento di espropriazione, con ciò esaltando la posizione di pariteticità tra Pubblica Amministrazione e privato proprietario ⁽²¹⁸⁾. È stato inoltre affermato recisamente che la cessione volontaria è negozio di diritto privato traslativo della proprietà immobiliare, come tale soggetto alle regole dei contratti di cui al codice civile ⁽²¹⁹⁾. Secondo il presente orientamento (invero superato, come vedremo), è emblematica anche la scelta di espressioni letterali ambigue da parte del legislatore, quale «corrispettivo» (art. 45, comma 2 T.U.Es.) e, soprattutto, «acquirente», in relazione all'amministrazione procedente (art. 45, comma 3 T.U.Es.).

La tematica relativa alla natura della cessione volontaria ha coinvolto altresì gli accordi sostitutivi di provvedimento di cui all'art. 11 della legge n. 241/1990 ⁽²²⁰⁾. Il collegamento era

²¹⁸ T.A.R. Sicilia, sezione I Catania, n. 292 del 21/02/2019: «la cessione volontaria è un contratto pubblicistico siccome originato da un procedimento espropriativo che si perfeziona con la volontà delle parti con oggetto il trasferimento del bene. La causa propria del contratto va ricondotta ad una forma alternativa di realizzazione del procedimento espropriativo mediante l'utilizzo dello strumento privatistico, soggetto per taluni aspetti, a norme imperative. Nondimeno è indubbio che la conclusione è soggetta alla disciplina del contratto privatistico, caratterizzata non dalla posizione di preminenza dell'amministrazione espropriante, ma dall'incontro paritetico delle volontà».

²¹⁹ T.A.R. Friuli Venezia Giulia n. 609 del 03/12/2014.

²²⁰ Art. 11 legge n. 241/1990: «in accoglimento di osservazioni e proposte presentate a norma dell'art. 10, l'amministrazione procedente può concludere, senza pregiudizio dei diritti dei terzi, e in ogni caso nel perseguimento del pubblico interesse, accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale ovvero in sostituzione di questo. Al fine di favorire la conclusione degli accordi di cui al comma 1, il responsabile del procedimento può predisporre un calendario di incontri cui invita, separatamente o contestualmente, il destinatario del provvedimento ed eventuali controinteressati. Gli accordi di cui al presente articolo debbono essere stipulati, a pena di nullità per atto scritto, salvo che la legge disponga altrimenti. Ad essi si applicano, ove non diversamente previsto, i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili. Gli accordi sostitutivi di provvedimenti sono soggetti ai medesimi controlli previsti per questi ultimi. Per sopravvenuti motivi di pubblico interesse l'amministrazione recede unilateralmente dall'accordo, salvo l'obbligo di provvedere alla liquidazione di un indennizzo in relazione agli eventuali pregiudizi verificatisi in danno del privato. A garanzia dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa, in tutti i casi in cui

inevitabile, vista la natura eminentemente deflattiva del contenzioso e di speditezza dell'azione amministrativa tanto della cessione volontaria quanto delle norme sul procedimento amministrativo. È stato sottolineato da autorevole dottrina lo stretto rapporto tra partecipazione procedimentale ed atto di cessione volontaria, in cui si sostanzia la conclusione amichevole del procedimento espropriativo: «l'atto di cessione concretizza gli sforzi compiuti attraverso i "giusti procedimenti", che si sono svolti nel corso della procedura espropriativa, attuando forme di amministrazione concordata, in sostituzione di una amministrazione pubblica autoritativa ed unilaterale.

Se la finalità della partecipazione è di apportare elementi di valutazione alla P.A., al fine di meglio esercitare il suo potere discrezionale e di ridurre il possibile contenzioso, la conclusione del procedimento tramite cessione volontaria, dimostra che tali finalità si sono compiutamente ed efficacemente realizzate»⁽²²¹⁾. L'art. 11, dal canto suo, prevede espressamente al comma 1-*bis* che vengano calendarizzati gli incontri tra amministrazione procedente, destinatario del provvedimento ed eventuali controinteressati: orbene, è esattamente ciò che accade nell'ambito dell'intero procedimento espropriativo, in applicazione dei principi del contraddittorio e del giusto procedimento.

Si ricorda, però, che nella versione originaria e fino alla novella del 2005, era possibile stipulare accordi sostitutivi del provvedimento «nei casi previsti dalla legge»: se per parte della dottrina era ben possibile far rientrare nei predetti «casi previsti dalla legge» gli accordi di cessione volontaria di cui al Testo Unico Espropri, la giurisprudenza non era dello stesso avviso. Si rilevava, infatti, che gli accordi sostitutivi del provvedimento di cui all'art. 11 della legge n. 241/1990 erano espressione di discrezionalità e, pertanto, liberi sia nell'*an* che nel *quomodo*, laddove la cessione

una pubblica amministrazione conclude accordi nelle ipotesi previste al comma 1, la stipulazione dell'accordo è preceduta da una determinazione dell'organo che sarebbe competente per l'adozione del provvedimento».

²²¹ LORO P. e MELLONI I., *L'art. 20, cit.* pag. 118.

La monografia tratta gli istituti del decreto di esproprio e dell'atto di cessione volontaria – ovvero gli strumenti traslativi dei diritti reali – nell'ambito dei procedimenti di espropriazione per pubblica utilità.

L'opera è suddivisa in una prima parte dedicata al decreto di esproprio, attraverso un'analisi circostanziata delle disposizioni rilevanti (in particolare dell'art. 23 del dPR 327/2001) ed una seconda parte dedicata all'atto di cessione volontaria, considerato nelle varie casistiche procedurali.

Viene dato conto delle prese di posizione della dottrina e della giurisprudenza, indicando le soluzioni operative ritenute più corrette.