

Marco Morelli

ESPROPRIAZIONI PER PUBBLICA UTILITÀ

Guida operativa al procedimento
e alle occupazioni illegittime

LEGIS
G I U R I D I C A

*Ad Erika, Cristina e Riccardo
ed a mia Madre che mi guarda da Lassù*

LEGIS © è un marchio registrato di **Legislazione Tecnica S.r.L.**
00144 Roma, Via dell'Architettura 16

© Copyright Legislazione Tecnica 2026

La riproduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo, nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i paesi.

ISBN: 979-12-5586-037-2

Finito di stampare nel mese di febbraio 2026 da

PUNTOWEB S.r.l.

Via Variante di Cancelliera - Ariccia (RM)

Servizio Clienti

Tel. 06/5921743 - Fax 06/5921068

servizio.clienti@legislazionetecnica.it

Portale informativo: www.legislazionetecnica.it

Shop: Itshop.legislazionetecnica.it

Il contenuto del testo è frutto dell'esperienza dell'Autore, di un'accurata analisi della normativa e della pertinente giurisprudenza. Le opinioni contenute nel testo sono quelle dell'Autore, in nessun caso responsabile per il loro utilizzo. Il lettore utilizza il contenuto del testo a proprio rischio, ritenendo indenne l'Autore da qualsiasi pretesa risarcitoria. I testi normativi riportati sono stati elaborati e controllati con scrupolosa attenzione. Sono sempre peraltro possibili inesattezze od omissioni, ma che non possono comportare responsabilità dell'Editore.

PREFAZIONE

La materia espropriativa rappresenta, da sempre, uno dei terreni più complessi e delicati del diritto amministrativo, ponendosi come crocevia tra l'esercizio del potere pubblico per finalità di interesse generale e la tutela di uno dei diritti fondamentali dell'individuo: la proprietà privata.

Non è un caso che finanche i Padri Costituenti si siano impegnati nel dedicare una disposizione specifica della Carta Costituzionale all'espropriazione per pubblica utilità. Tanto è importante il tema.

Navigare in questo ambito, allora, richiede non solo una solida conoscenza delle norme, ma anche una profonda comprensione della loro evoluzione, costantemente modellata dagli interventi della giurisprudenza nazionale e non, nonché il confronto col pratico operare.

Il procedimento espropriativo, difatti, pur semplificato ed uniformato dalla entrata in vigore del Testo Unico, presenta delle insidie notevoli che, per la pubblica amministrazione, possono portare al rischio di non giungere all'obiettivo programmato di pubblico interesse e, per l'espropriato, di non ottenere il giusto ristoro perdendo il proprio bene.

L'opera nasce non come un freddo commentario teorico, ma come una visione operativa ed empirica frutto di anni di produttività sul campo.

Il *“Nuovo Prontuario sulle espropriazioni per pubblica utilità e sulle occupazioni illegittime”* si propone di guidare l'operatore di settore attraverso un labirinto normativo che, negli ultimi anni, è diventato sempre più frammentato e complesso.

Gestire un esproprio, infatti, oggi significa saper e dover navigare tra le disposizioni storiche della *“Legge Pisanelli”* del 1865 (superate ma pur sempre da valutare), il consolidato D.P.R. 327/2001 e le dirompenti novità introdotte dal nuovo Codice dei contratti pubblici (D.lgs. 36/2023) e dai decreti per l'attuazione del PNRR. Questo testo si fonda su un approccio metodologico chiaro, strutturato su quattro pilastri fondamentali: normativa, soggetti, procedimento ed oggetto.

Nella prima parte dell'opera, ci soffermeremo sui protagonisti della partita espropriativa, analizzando il principio di simmetria che deve guidare l'autorità espropriante: chi è competente alla realizzazione dell'opera lo è anche per la gestione del procedimento ablativo. Esploreremo come il nuovo Codice degli appalti abbia impresso una decisa accelerazione, permettendo al Progetto di Fattibilità Tecnico-Economica (PFTE) di assurgere a strumento che consente l'avvio della procedura, unificando spesso vincolo e pubblica utilità in un unico momento decisionale.

Tenteremo di mettere ordine nel sistema trifasico degli espropri: dal vincolo e conformità urbanistica, alla dichiarazione di pubblica utilità fino al decreto o atto di cessione volontaria.

Il cuore economico del volume affronterà la delicata determinazione dell'indennità di esproprio. Dopo le storiche sentenze della Corte Costituzionale (348/2007 e 181/2011), è ben noto come il baricentro si è spostato definitivamente verso il valore venale del bene, sia per le aree edificabili che per quelle agricole, garantendo al proprietario un serio ristoro. Dopo aver trattato degli aspetti procedurali e di determinazione dell'indennità per la perdita (o la compressione) del diritto di proprietà, analizzeremo istituti complessi come l'espropriazione parziale ed il sistema delle indennità aggiuntive per i coltivatori diretti e fittavoli, essenziali per ristorare anche la perdita di occasioni di lavoro.

Una sezione di fondamentale importanza sarà dedicata alle occupazioni illegittime, vero e proprio "*vulnus*" del sistema nazionale degli espropri.

Tratteremo, allora, dell'art. 42-bis del TUE come procedimento espropriativo semplificato da intendersi quale *extrema ratio*, adottabile solo in assenza di ragionevoli alternative. In questo contesto, esamineremo gli strumenti alternativi dell'usucapione pubblica, della restituzione con rimessione in pristino, degli accordi traslativi, nonché dell'eventuale riavvio della procedura senza trascurare il superamento della rinuncia abdicativa.

Infine, l'opera non dimenticherà di trattare del c.d. "*campanello d'allarme*" per ogni operatore di settore: la responsabilità amministrativa e contabile. Attraverso una casistica ragionata, vedremo come la Corte dei conti sanzioni non chi agisce con coraggio per regolarizzare il patrimonio dell'ente, ma chi rimane inerte di fronte a illeciti permanenti, aggravando il danno erariale, con ciò significando che per gli espropri nuovi occorre prestare massima attenzione alla loro ultimazione, per quelli pregressi (non conclusi, non avviati o annullati) occorre operare per far cessare l'illegittima occupazione eventualmente in atto.

Il prontuario è, dunque, uno strumento di lavoro pensato per chi deve "fare", per chi deve redigere atti e per chi deve difendere i diritti dominicali, tentando di offrire soluzioni sostenibili dal punto di vista logico e concettuale in una materia che, per sua natura, non è una scienza esatta ma che presenta, anche per tale ragione, un fascino tutto proprio tanto da poter essere definita "*sempre verde*" nonostante la sua operatività sin dal lontano 1865.

INDICE

CAP. 1	
L'APPROCCIO DI METODO PER LA GESTIONE DELLE PROCEDURE DI ESPROPRIOPPIO	25
1.1 Il nuovo approccio di metodo per la gestione delle procedure espropriative	25
1.1.1 Il primo pilastro dell'approccio di metodo: il quadro normativo	26
1.1.2 Il secondo pilastro dell'approccio di metodo: i soggetti ...	30
1.1.2.1 L'autorità espropriante	30
1.1.2.2 Il promotore dell'espropriaione.....	38
1.1.2.3 Il beneficiario dell'espropriaione.....	38
1.1.2.4 Il soggetto espropriato	39
1.1.3 Il terzo pilastro dell'approccio di metodo: il procedimento .	40
1.1.3.1 Il vincolo preordinato all'espropriaione	42
1.1.3.2 La partecipazione dei diretti interessati alla fase di imposizione del vincolo preordinato all'espropriaione	57
1.1.3.3 La pubblica utilità dell'opera	66
1.1.3.4 La dichiarazione di efficacia della pubblica utilità.	
L'art. 17 del D.P.R. 327/2001.....	81
CAP. 2	
I PROCEDIMENTI.....	87
2.1 La procedura di cui all'articolo 20 del Testo Unico: la procedura ordinaria	87
2.2 La procedura accelerata ex art. 22 TUE.....	99
2.3 La procedura di cui all'articolo 22-bis	103
CAP. 3	
L'INDENNITÀ.....	109
3.1 Il pagamento e il deposito dell'indennità.....	109
3.2 La determinazione dell'indennità di esproprio	115
3.3 Espropriaione parziale di un bene unitario (art. 33 del T.U.)	119
3.3.1 Vantaggio in misura non superiore a 1/4 dell'indennità di esproprio	122

3.3.2 Vantaggio in misura superiore a 1/4 dell'indennità di esproprio	123
3.3.3 Soggetti aventi titolo all'indennità (art. 34 del T.U.).....	129
3.4 Regime fiscale (art. 35 del T.U.).....	131
3.5 Determinazione dell'indennità di esproprio per la realizzazione di opere private di pubblica utilità che non consistono in abitazioni di edilizia residenziale pubblica (art. 36 del T.U.)	134
3.6 Indennità di esproprio di aree edificabili	138
3.7 Determinazione dell'indennità di esproprio di un'area edificabile (art. 37 del T.U.).....	147
3.7.1 Determinazione dell'indennità aggiuntiva di esproprio per terreni coltivabili	160
3.8 Determinazione dell'indennità di esproprio di un'area legittimamente edificata (art. 38 del T.U.).....	165
3.9 Indennità dovuta in caso di reiterazione di un vincolo espropriativo su aree comprese in zone edificabili (art. 39 del T.U.)	170
3.10 Indennità di esproprio di aree non edificabili o terreni agricoli (artt. 40 e 42 del T.U.)	176
3.10.1 Indennità di esproprio.....	176
3.10.2 Indennità provvisoria di esproprio	180
3.10.3 Indennità aggiuntiva per fittavolo, mezzadro o compartecipante	185
3.10.4 Frutti pendenti	187
3.11 La Commissione provinciale espropri (art. 41 del T.U.).....	188
3.12 Indennità di servitù (art. 44 del T.U.)	190
3.13 Opposizioni alla stima (art. 54 del T.U.)	193
 CAP. 4	
LE OCCUPAZIONI ILLEGITTIME	196
Premessa	196
4.1 Quando scatta una occupazione illegittima	199
4.2 L'ipotesi più grave: immissione in possesso senza dichiarazione di pubblica utilità	201
4.3 L'annullamento giudiziale della procedura	202
4.4 La scadenza dei termini di pubblica utilità	203
4.5 Tema sempre verde, da affrontare con attenzione	205
4.6 L'art. 42-bis del TUE: natura giuridica e presupposti di applicazione	208

4.7 L'indennizzo per il danno patrimoniale. L'indennizzo per il danno non patrimoniale (art. 42-bis, comma 1, TUE).	
Risarcimento danni per occupazione illegittima (art. 42-bis, comma 3, TUE)	216
4.7.1 <i>Indennizzo per il danno patrimoniale.....</i>	218
4.7.2 <i>Indennizzo per il danno non patrimoniale.....</i>	222
4.7.3 <i>Il risarcimento del danno da occupazione illegittima</i>	224
4.8 Il ruolo dell'autorità, l'interesse pubblico e la modifica del bene immobile (art. 42-bis, comma 1).....	230
4.9 L'assenza dell'acquisizione coattiva giudiziale. La detrazione delle somme già corrisposte a titolo di indennizzo (art. 42-bis, comma 2)	239
4.10 Il procedimento ed il relativo provvedimento (art. 42-bis, comma 4).....	242
4.11 Il contenuto del provvedimento acquisitivo. Le circostanze che hanno indotto alla indebita utilizzazione del bene (art. 42-bis, comma 4)	247
4.12 Le attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico e la valutazione dei contrapposti interessi privati. Il caso degli affittuari (art. 42-bis, comma 4).....	252
4.13 L'assenza di ragionevoli alternative (art. 42-bis, comma 4)	255
4.14 Notifica dell'atto. Pagamento o deposito dell'indennizzo, trascrizione, trasmissione all'ufficio ex art. 14, comma 2 del TUE (art. 42-bis, comma 4).....	257
4.15 Terreno utilizzato per finalità di edilizia residenziale pubblica, agevolata e convenzionata o in uso speciale a privati. L'imposizione di una servitù (art. 42-bis, commi 5 e 6)	260
4.16 La trasmissione dell'atto alla Corte dei conti (art. 42-bis, comma 7).....	265
4.17 La retroattività della norma (art. 42-bis, comma 8).....	267
4.18 L'art. 42-bis e le questioni più rilevanti: quattro argomenti di discussione	268
4.18.1 <i>La mancata previsione dello strumento del collegio peritale all'interno dell'impianto dell'art. 42-bis TUE, rispetto a quanto, invece, previsto nel caso di espropri classici, priva di tutela il proprietario?</i>	268
4.18.2 <i>L'adozione di un provvedimento di acquisizione ex art. 42-bis TUE a costo zero non svuota, di fatto, di tutela il proprietario?.....</i>	270
4.18.3 <i>La riduzione del ristoro al proprietario in caso di colpa. Il concorso di colpa del danneggiato non rischia di ridurre le tutele sostanziali dei proprietari?</i>	275

4.18.4 <i>La previsione del risarcimento del danno da occupazione illegittima al 5% di interesse e l'indennizzo da occupazione legittima all'8,33% non crea sperequazioni?</i>	277
4.18.5 <i>Conclusioni</i>	278
CAP. 5	
GLI STRUMENTI ALTERNATIVI ALL'ART. 42-BIS PER RISOLVERE LE OCCUPAZIONI ILLEGITTIME.....	280
5.1 Gli strumenti di risoluzione delle occupazioni illegittime alternativi all'art. 42-bis. La loro individuazione	280
5.2 L'usucapione e la sua operatività	281
5.2.1 <i>Come utilizzare lo strumento dell'usucapione pubblica...</i>	290
5.3 La restituzione	293
5.4 L'accordo transattivo-traslativo	300
5.5 La rinunzia abdicativa e il suo superamento per effetto dell'Adunanza Plenaria nn. 2-3-4 del 2020 e n. 6 del 2021 ...	305
5.6 L'intervento dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 5 del 18 febbraio 2020.....	311
5.7 La riedizione del procedimento espropriativo in sanatoria.	317
5.8 L'art. 31, comma 21, della legge 448/1998 per il solo caso di strade	321
5.9 Uso pubblico, <i>dicatio ad patriam</i> ed immemorabile: solo strumentali ma non risolutivi. Cenni.....	324
CAP. 6	
LA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA E CONTABILE NELLA GESTIONE DI ESPROPRI E DI OCCUPAZIONI ILLEGITTIME	327
6.1 La sottovalutazione storica delle procedure espropriative .	327
6.2 Elementi costitutivi delle responsabilità davanti al giudice contabile per le occupazioni illegittime: l'elemento soggettivo, dolo o colpa grave	331
6.3 La responsabilità davanti al giudice contabile per le occupazioni illegittime. L'elemento oggettivo e il nesso causale	336
6.4 Breve casistica esemplificativa in tema di responsabilità amministrativa e contabile nella materia espropriativa. Il caso degli accordi, dell'usucapione, della restituzione, dell'art. 42-bis	340

APPENDICE NORMATIVA

D.P.R. 08/06/2001, n. 327

Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità (Testo A) 345

Costituzione della Repubblica italiana 27/12/1947

Costituzione della Repubblica Italiana. (*Art. 42*) 377

R.D. 16/03/1942, n. 262

Approvazione del testo del Codice Civile. (*Artt. 1158, 2043, 2058, 2643, 2644 e 2645*) 377

L. 23/12/1998, n. 448

Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo. (*Art. 31 commi 21 e 22*) 378

D. Leg.vo 26/08/2016, n. 174

Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124. (*Artt. 52 e 53*) 379

D.L. 31/05/2021, n. 77

Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure. (*Art. 36-ter*) 380

D.L. 24/02/2023, n. 13

Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune. (*Art. 14*) 383

D.L. 31/03/2023, n. 35

Disposizioni urgenti per la realizzazione del collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria. (*Art. 3-bis*) 387

D. Leg.vo 31/03/2023, n. 36

Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici. (*Artt. 38 e 41; Allegato I.7 - Artt. 1-4, 5-6, 7-8, 12-13, 20-25, 27, 31, 33*) 390

APPENDICE MODULISTICA

- 1. Fase preliminare**
- 2. Fase della sottoposizione del bene al vincolo preordinato all'esproprio**
- 3. Fase della dichiarazione di pubblica utilità**
- 4. Fase di emanazione ed esecuzione del decreto di esproprio**
Dell'indennità provvisoria di esproprio
Dell'indennità definitiva di esproprio
Dell'indennità provvisoria e definitiva di esproprio - procedura d'urgenza
Dell'espropriazione parziale di un bene unitario
Del decreto di esproprio
Del pagamento definitivo dell'indennità di esproprio depositata
- 5. Fase dell'occupazione d'urgenza preordinata all'espropriazione**
- 6. Indennità aggiuntive**
- 7. Indennità per imposizione di servitù**
- 8. Indennizzo per la perdita dei frutti pendenti**
- 9. Fase dell'occupazione temporanea**
- 10. Occupazione illegittima**
Atti che portano al provvedimento ex art. 42-bis
Atti che portano alla deliberazione di uso pubblico o di usucapione o restituzione
- 11. Retrocessione**
Della retrocessione totale
Della retrocessione parziale



LEGIS

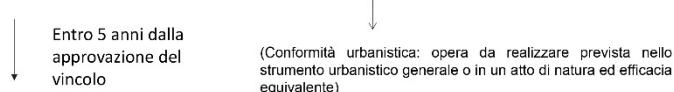
GIURIDICA

**Pagine non disponibili
in anteprima**

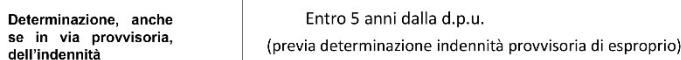


3. PROCEDIMENTO MACROSTRUTTURA – ART. 8 TUE

- Vincolo preordinato all'esproprio e conformità urbanistica



- Dichiarazione di pubblica utilità



Entro 5 anni dalla d.p.u.
(previa determinazione indennità provvisoria di esproprio)

- Decreto di esproprio o atto di cessione volontaria

Slide 1.10

Occorre fare attenzione perché, come avremo modo di approfondire nel corso di questo lavoro, laddove non si dovesse chiudere una procedura con l'adozione di un decreto di espropriazione ovvero con la sottoscrizione di un atto pubblico – davanti al notaio o ad un ufficiale rogante – di cessione volontaria, ma ci dovesse essere una occupazione dell'immobile *medio tempore* intervenuta, scatterebbe la patologia delle cosiddette “*occupazioni illegittime*”.

Dunque l'articolo 8 del D.P.R. n. 327 del 2001 rappresenta la vera e propria macrostruttura del procedimento espropriativo, dalla quale dobbiamo prendere le mosse, ricordando che il primo anello (quello rappresentato dal vincolo espropriativo e dalla conformità urbanistica dell'intervento) a rigore non è una procedura espropriativa in senso stretto ma, al contrario, costituisce un passaggio prodromico, preliminare ed insormontabile rispetto alla successiva dichiarazione di pubblica utilità e al vero e proprio procedimento di espropriazione.

Normalmente il *timing* delle procedure ablative prevede che prima siano determinate la diretta imposizione del vincolo preordinato all'espropriazione e la conformità urbanistica dell'intervento e, solo in un secondo momento, via la dichiarazione di pubblica utilità.

Questa, almeno, è la regola di carattere generale che, però, sconta delle necessarie eccezioni posto che esiste, all'interno del Testo Unico, l'articolo 12, comma 3, secondo il quale è ben possibile prima dichiarare la pubblica utilità dell'opera e solo successivamente imporre il vincolo preordinato all'espropriazione.

Trattasi, come detto, di una deroga rispetto alla regola di carattere generale, che potremmo commentare seguendo una massima pratica tratta dalla operatività quotidiana: *non c'è esproprio senza la preventiva imposizione di un vincolo ad esso preordinato.*

Si segnala che, in alcuni casi, la normativa regionale può prevedere interventi realizzati in assenza della “*preventiva*” apposizione del vincolo espropriativo; si hanno esempi in tal senso nell’art. 10 L.R. 7/2010 della Regione Abruzzo, nell’art. 8 L.R. 3/2009 della Regione Lombardia, nell’art. 8 L.R. 3/2005 della Regione Puglia, nell’art. 220 TU sul governo del territorio della Regione Umbria, rispetto ai quali è in discussione se del vincolo possa radicalmente farsi a meno nei casi tassativi ivi indicati (tesi preferibile per chi scrive) ovvero se il vincolo sia comunque necessario dopo la pubblica utilità.

Se quella appena indicata è la regola di carattere generale, di partenza per l’operatore di settore nella gestione di un esproprio, a questo punto siamo in grado di analizzare gli elementi essenziali del primo anello della catena procedurale: il vincolo preordinato.

VINCOLO PREORDINATO ALL’ESPROPRIO

In alcuni casi la normativa regionale può prevedere interventi realizzati in assenza della “**preventiva**” apposizione del vincolo espropriativo

↓
Che si intende? Serve comunque?

Esempi:

- art. 10 L.R. 7/2010 della Regione Abruzzo
- art. 8 L.R. 3/2009 della Regione Lombardia
- art. 8 L.R. n. 3/2005 della Regione Puglia
- art. 220 TU sul governo del territorio della Regione Umbria

Slide 1.11

1.1.3.1 Il vincolo preordinato all'espropriazione

Nella struttura trifasica che caratterizza il procedimento espropriativo, si è visto in precedenza che il vincolo preordinato all'esproprio è il primo momento, fondamentale ed ineludibile sia per quanto riguarda gli espropri in senso stretto del diritto di proprietà sia per la eventuale imposizione di una servitù.



LEGIS

GIURIDICA

**Pagine non disponibili
in anteprima**



CAP. 3

L'INDENNITÀ

3.1 IL PAGAMENTO E IL DEPOSITO DELL'INDENNITÀ

Analizzate le fasi principali della procedura espropriativa, possiamo passare ai c.d. sub-procedimenti che si innestano al loro interno.

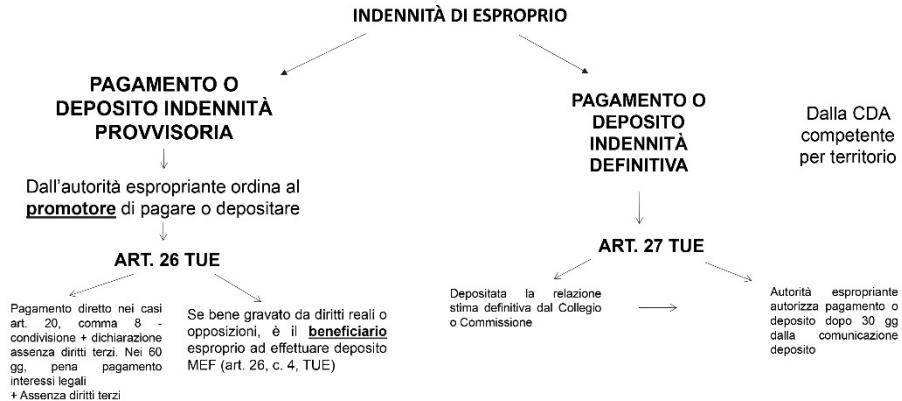
In primo luogo rileva la sotto-fase di pagamento o deposito delle indennità rispettivamente accettate o non accettate. A normare i momenti procedurali sono gli artt. 26 e seguenti del Testo Unico.

Laddove il proprietario espropriando abbia accettato, con dichiarazione espresa ed irrevocabile, l'indennità che gli è stata offerta dall'ente espropriante, quest'ultima deve procedere al relativo sub-procedimento di pagamento; laddove il proprietario espropriando abbia rifiutato ovvero non accettato espressamente (e per iscritto), deve seguirsi il sub-procedimento di deposito delle somme al MEF, Tesoreria provinciale dello Stato.

Come anche ricordato dalla giurisprudenza in materia (cfr. Corte di Cassazione, Sez. I civile, n. 12665 del 12 maggio 2021), l'art. 26 del D.P.R. n. 327 del 2001 regola le modalità di pagamento o deposito dell'indennità provvisoria, sia accettata, sia non accettata. In quest'ultimo caso, tuttavia, occorrerà, poi, esperire anche la procedura prevista dal D.P.R. n. 327 del 2001, art. 27 in tema di pagamento o deposito definitivo a seguito della perizia di stima dei tecnici o della Commissione provinciale, oppure qualora esistano diritti reali sul fondo espropriato o vi siano opposizioni al pagamento, o le parti non si siano accordate sulla distribuzione delle somme, il pagamento delle indennità agli aventi diritto sarà disposto dall'autorità giudiziaria su domanda di chi ne abbia interesse.

Secondo i plurimi e convergenti dati normativi vigenti in materia (art. 20, comma 14; art. 21, commi 12 e 15; art. 26 commi 1, 1-bis, 9 e 10; art. 28, comma 1, D.P.R. n. 327 del 2001), finché c'è contestazione sull'ammontare dell'importo dovuto a titolo di indennità definitiva, non si effettua alcun pagamento; la somma contestata deve solo essere depositata presso la Ragione-ria territoriale dello Stato. Il principio è stato ribadito dalla giurisprudenza in materia; in particolare l'ha rimarcato il Consiglio di Stato, Sez. IV, nella decisione n. 3620 dell'8 giugno 2020.

INDENNITÀ DI ESPROPRIO NEL PROCEDIMENTO



Slide 3.1

I giudici di Palazzo Spada hanno ricordato il dato per cui se il *quantum* dell'indennità di esproprio comporta disaccordi o dubbi di sorta, le relative somme non vanno pagate ma depositate al MEF.

Costituisce principio pacifico e consolidato quello secondo cui l'indennità da pagare deve essere definitiva rispetto a tutti, non solo i proprietari interessati all'esproprio ma anche i terzi; l'espropriaione, infatti, costituisce un acquisto a titolo originario che porta l'immobile ad essere ripulito di qualsiasi vincolo, peso, ipoteca o altro di terzi.

Trascorso il termine di 30 giorni dalla notificazione dell'atto determinativo dell'indennità provvisoria, l'autorità espropriante provvede ad ordinare che il promotore (se da essa diverso) effettui il pagamento delle somme che siano state accettate, ovvero il deposito delle altre indennità presso la Cassa depositi e prestiti – oggi Tesoreria provinciale dello Stato.

L'autorità espropriante ordina il pagamento diretto dell'indennità al proprietario nei casi di cui all'articolo 20, comma 8, ossia qualora lo stesso abbia condiviso la somma e dichiarato l'assenza di diritti di terzi sul bene e dimostrato, anche mediante attestazione notarile, la piena e libera proprietà del bene.

Secondo l'art. 26, comma 2, del TUE l'autorità espropriante può ordinare altresì il pagamento diretto dell'indennità al proprietario qualora questi abbia assunto ogni responsabilità in ordine ad eventuali diritti dei terzi, e può disporre che sia prestata una idonea garanzia entro un termine all'uopo stabilito. Trattasi di formalità che non vanno sottovalutate anche per espropri, o asservimenti, di minore entità; lungi dal costituire un appesantimento procedurale,

costituiscono forme di tutela per la PA espropriante dinanzi a eventuali comportamenti fraudolenti del proprietario espropriando.

Posto che l'espropriazione per pubblica utilità costituisce un acquisto ad titolo originario, se il bene è gravato di ipoteca al proprietario è corrisposta l'indennità previa esibizione di una dichiarazione del titolare del diritto della ipoteca stessa, con firma autenticata, che autorizza la riscossione della relativa somma.

Se l'immobile è gravato, invero, da altri diritti reali, ovvero se sono presentate opposizioni al pagamento della indennità, in assenza di accordo sulle modalità della sua riscossione, è il beneficiario dell'espropriazione – sempre se diverso dall'autorità espropriante – a depositare la somma presso la Cassa depositi e prestiti. In tal caso l'effettivo pagamento ha luogo in conformità alla pronuncia dell'autorità giudiziaria, adita su domanda di chi vi abbia interesse.

Nella eventualità che, in effetti, manchino diritti dei terzi sul bene, il proprietario può in qualunque momento percepire la somma depositata, con riserva di chiedere in sede giurisdizionale l'importo effettivamente spettante.

A provvedere al pagamento delle somme ricevute a titolo di indennità di espropriazione ed in relazione alle quali non v'è opposizione alcuna di terzi, è direttamente la Tesoreria provinciale dello Stato, quando il proprietario produca una dichiarazione in cui assume ogni responsabilità in relazione ad eventuali diritti dei terzi.

V'è da tener presente e sottolineare un dato, a volte trascurato nella prassi espropriativa, soprattutto quando si ha a che fare con procedure di modesta entità e che, quindi, possono portare l'operatore di settore a cedere alla tentazione di un minore rigore formale. Dei provvedimenti di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 26, ossia di quelli di pagamento o deposito somme, va data immediata notizia al terzo che risulti titolare di un diritto ed è curata la pubblicazione, per estratto, nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica o nel Bollettino Ufficiale della Regione nel cui territorio si trova il bene.

È di evidenza che l'omissione, da evitare, di siffatte formalità ha incidenza su eventuali opposizioni di terzi e sulla loro attivazione dinanzi a procedure di ablazione non corrette. Il provvedimento dell'autorità espropriante di pagamento o deposito somme, infatti, diventa esecutivo col decorso del termine di 30 giorni dal compimento delle relative formalità, se non è proposta dai terzi l'opposizione per l'ammontare dell'indennità o per la garanzia.

V'è, allora, che se non sono rispettate le predette formalità, il terzo non vede decorrere il termine per una opposizione o pretesa da far valere sull'indennizzo, col che si rischia un limbo infinito, da evitare con buone prassi amministrative.



LEGIS

GIURIDICA

**Pagine non disponibili
in anteprima**



L'ultimo periodo è quello che parte dal luglio del 2011 ed arriva fino ai giorni nostri e vede l'applicazione del nuovo strumento dell'art. 42-bis del D.P.R. 327/2001.

Tralasciando le soluzioni, ormai superate, di seguito ci concentriamo sulle attuali procedure in grado di porre un rimedio alle occupazioni illegittime partendo da quella che, invero, è *extrema ratio* (come si dirà), ma anche unico punto di riferimento normativo attualmente vigente in materia.

4.6 L'ART. 42-BIS DEL TUE: NATURA GIURIDICA E PRESUPPOSTI DI APPLICAZIONE

L'art. 42-bis, diversamente dal precedente istituto dell'acquisizione sanante di cui all'art. 43, non è una sanatoria, non è un atto che interviene a sanare quanto in precedenza fatto o non fatto dall'autorità espropriante. L'art. 42-bis è un nuovo – semplificato quanto a forma, complesso negli esiti – provvedimento ablativo che presenta, indubbiamente, analogie con l'art. 43 ma anche col procedimento ablativo classico.

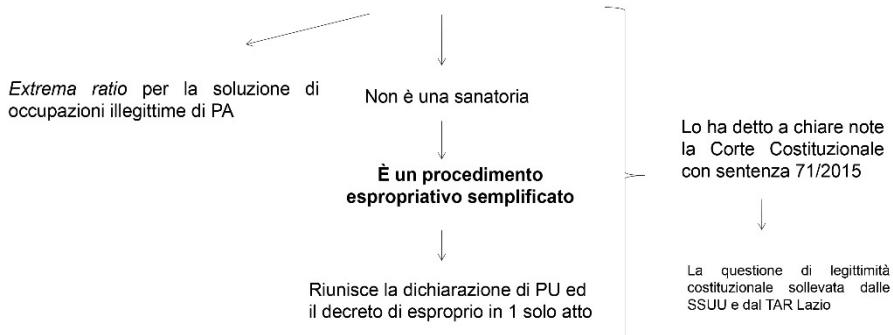
La nuova disposizione normativa introduce un modo di acquisto del diritto di proprietà di immobili illegittimamente occupati dalle PA a titolo non retroattivo, *ex nunc*, garantendo al soggetto leso il pagamento di un indennizzo per il danno patrimoniale e non, nonché il risarcimento per il periodo di illegittima occupazione.

Il motivo per cui non si sia dinanzi ad una sanatoria è perché la norma prevede un atto acquisitivo dal carattere non retroattivo (è una delle specificazioni significative del comma 1 che lo differenzia dall'art. 43) ed il pagamento di un indennizzo, piuttosto che un risarcimento (come prevedeva, invece, l'art. 43) per il danno patrimoniale (oltre ad altre componenti di danno che analizzeremo più avanti).

La Corte Costituzionale, con la Sentenza n. 71 del 30 aprile 2015 ha dissolto ogni possibile dubbio sulla natura giuridica del provvedimento previsto dall'art. 42-bis: trattasi di **procedimento espropriativo semplificato** che si chiude con un provvedimento semplice quanto a forma, complesso per gli esiti.

Oltre tutto l'art. 42-bis, anzi il relativo provvedimento, va inteso come *extrema ratio* adottabile solo e soltanto in assenza di ragionevoli alternative.

L'ART. 42-BIS TUE



Slide 4.7

L'ART. 42-BIS TUE



Slide 4.8

Da una lettura superficiale dell'art. 42-bis del Testo Unico, si poteva essere tratti in inganno e dire: è risorto l'art. 43! Questa, almeno, l'idea che passò inizialmente nelle diverse amministrazioni allarmate evidentemente non tanto dalla possibile diversa (come già si prospettava dopo una più attenta lettura della norma) natura giuridica dell'atto di acquisizione sotteso, quanto dall'obbligo che, come vedremo, il comma 7 dell'art. 42-bis aveva introdotto, di invio alla Corte dei conti della copia integrale dell'atto adottato entro 30 giorni dalla sua emanazione.

Dal punto di vista “*emotivo*” era impossibile biasimare gli operatori di settore più attenti e preoccupati del richiamo normativo espresso alla Corte dei conti, piuttosto che alla natura giuridica del relativo provvedimento.

Letta dal punto di vista del professionista che deve, anche nelle aule di giustizia, affrontare il tema dell'acquisizione sotto diversi profili giocoforza la questione natura giuridica, invece, non era da sottovalutare, non fosse altro per l'inquadramento del giudice naturale deputato a ragionare e a conoscere delle questioni indennitarie e risarcitorie.

Difatti non è affatto trascurabile, così come non lo era subito dopo l'entrata in vigore dell'art. 42-bis, stabilirne la natura giuridica allo scopo, finanche, del riparto di giurisdizione: ritenere, infatti, come è giusto che sia, che l'atto in questione introduce un procedimento espropriativo semplificato significa anche assegnare, come le S.U. hanno ricordato, al Giudice ordinario le relative questioni indennitarie nel rispetto dell'art. 53 del D.P.R. 327/2001 che riserva proprio a tale autorità giudiziaria la cognizione sull'indennità.

Questo è uno degli effetti pratici immediati, per dirne una, della qualificazione dell'art. 42-bis alla stregua di un procedimento espropriativo, seppure semplificato; ma riflessi di portata pratica diretta, a definirlo tale, si debbono avere anche in riferimento al procedimento vero e proprio da applicare, riconoscendo l'applicazione, come vedremo, di buona parte delle regole della procedura ablativa classica (dalle comunicazioni di avvio del procedimento alla necessità dei tipi di frazionamento, dalla competenza del dirigente dell'Ufficio espropri alla redazione atto finale alle incombenze di trascrizione, voltazione, pubblicazione, notifica).

Ecco, allora, che anche l'operatore di settore, tralasciando l'impeto immediato di interfacciarsi con la questione Corte dei conti (pure molto seria se è vero, come è vero, che la stessa Corte Costituzionale nella Sentenza 71/2015 ha affermato a chiare note che va *"valorizzata nella giusta misura la previsione del comma 7"*), deve tenere a mente la conclusione sulla natura giuridica del nuovo provvedimento di acquisizione sotteso all'art. 42-bis: non è una sanatoria.

Tanto detto, occorre analizzarne, per entrare nel cuore del problema, i presupposti di base. Essi sono identici a quelli già prospettati dal precedente art. 43 e sono rintracciati nel primo comma.

Alla base vi è che si sia al cospetto di una occupazione illegittima per la quale manca il titolo di proprietà o di utilizzo da parte della Pubblica Amministrazione.

Il pensiero corre alle vecchie teoriche dell'accessione invertita, dell'occupazione acquisitiva e di quella usurpativa, nelle due forme (pura e spuria) ed, ancora, al primo comma dell'art. 43.

Sovrapponendo, infatti, i rispettivi primi commi dell'art. 43 e del nuovo 42-bis, quanto a presupposti, si ha assoluta identità. L'*incipit* è identico: anzitutto



LEGIS

GIURIDICA

**Pagine non disponibili
in anteprima**



6.4 BREVE CASISTICA ESEMPLIFICATIVA IN TEMA DI RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA E CONTABILE NELLA MATERIA ESPROPRIATIVA. IL CASO DEGLI ACCORDI, DELL'USUCAZIONE, DELLA RESTITUZIONE, DELL'ART. 42-BIS

Una serie di casi, tratti dalla giurisprudenza della Corte dei conti, può essere di ausilio per delineare ulteriormente il quadro della responsabilità amministrativa e contabile di dirigenti ed amministratori su annose questioni di occupazioni illegittime.

La Corte dei conti Umbria, con la Sentenza n. 12 del 18 marzo 2024 ha chiarito che risponde del danno erariale il responsabile dell’Ufficio tecnico comunale che, violando i propri doveri istituzionali, abbia omesso di adottare nei termini prescritti *ex lege* il decreto di espropriazione di un terreno, protraendone l’occupazione *sine titulo* da parte dell’ente; è noto, infatti, che l’occupazione *sine titulo* e oltre i termini di un terreno privato, come da consolidata giurisprudenza, è fonte di pretese risarcitorie, per cui l’inerzia protratta nel tempo, riguardo ad uno stato di nota e perdurante illegittimità, acquisisce senz’altro rilevanza, in sede contabile, in quanto generatrice di danno erariale.

Nel precedente della Corte dei conti, Sezione Lombardia, n. 264 del 28 novembre 2022 è stato chiarito che nel caso di occupazione illegittima il danno erariale può essere individuato nelle sole voci risarcitorie (ossia incremento del 10% del valore venale del bene ed incremento del 5% per occupazione illegittima) liquidate in ossequio alla pronuncia giudiziale intervenuta sull’occupazione illegittima ed alle sole spese di giudizio liquidate da quest’ultima, non potendo – invece – essere imputate le spese relative al successivo contenioso, instaurato a seguito della non corretta quantificazione dell’indennità spettante al privato proprietario, né le somme individuate quale indennità di occupazione legittima.

Più risalenti casi in materia di accordi: la Corte dei conti, Sez. I giurisdizionale centrale d’appello, Sentenza n. 650 del 26 novembre 2010, ha riconosciuto la responsabilità di amministratori e dirigenti pubblici per avere, essi, atteso l’esito di un lungo giudizio risarcitorio su occupazioni illegittime senza che nessuno si attivasse per trovare soluzioni.

In merito: va riconosciuta la colpa grave nel comportamento omissivo sia del sindaco, per la perdurante inerzia nel portare a termine una procedura espropriativa da lui stesso iniziata, che del responsabile dell’Ufficio tecnico comunale, cui spettava di porre in essere tutti gli atti propedeutici al procedimento ablatorio. È stato altresì riconosciuto sintomatico di colpa grave il fatto che, considerata la notevole distanza di tempo intercorsa prima della conclusione

della causa civile, nessuno degli amministratori e dipendenti comunali abbia fatto nulla per proporre di definire (anche transattivamente) la vicenda, sicuramente ben conosciuta, dato il suo rilievo, specie in relazione alle ridotte dimensioni dell'ente locale, oltre che dalla documentazione esistente, con evidente aggravio della posizione debitoria dei convenuti. L'incertezza legislativa da cui fu connotata la materia delle espropriazioni, dopo le Sentenze della Corte Costituzionale n. 5 del 30 gennaio 1980 e n. 1464 del 26 febbraio 1983, è stata ritenuta costituire, semmai, solo valido motivo per l'applicazione del potere riduttivo (Corte dei conti, Sez. III giurisdizionale centrale di appello, Sentenza n. 328 del 19 ottobre 2007).

Ancora, è stato affermato dalla giurisprudenza che costituiscono **danno i maggiori oneri per rivalutazione monetaria ed interessi legali**, in conseguenza della mancata prosecuzione dell'iniziativa di esproprio avviata, comportante, una volta decorso infruttuosamente il quinquennio di cui all'art. 20, Legge n. 865 del 1971, la trasformazione dell'occupazione d'urgenza in occupazione abusiva dell'immobile, con l'assoggettamento della Pubblica Amministrazione a risarcire i danni arrecati, non potendo rilevare, sotto il profilo soggettivo della colpa, l'incertezza dei provvedimenti legislativi intervenuti a seguito della Sentenza n. 5 del 1980 della Corte Costituzionale e che di essi deve rispondere anche il tecnico comunale (Corte dei conti, Sez. II giur. centrale di appello, Sentenza n. 23 del 7 agosto 1995; id., Sez. I giur. centrale di appello, Sentenza n. 409 del 17 giugno 2009³).

La sentenza, anche se risultano precedenti in senso contrario (cfr. Corte dei conti, Sez. giur. Calabria, n. 65 del 2 febbraio 2004), invita al raggiungimento degli accordi, ossia soluzioni transattive, per risolvere le pregresse occupazioni illegittime; il buonsenso, infatti, consiglia che se un giudizio pendente, verosimilmente, dovesse portare alla soccombenza per un ente, è preferibile avviare, quanto meno, delle trattative per una transazione piuttosto che attendere lo scontato, per lo più, esito giudiziale che non potrà che portare a maggiori interessi e danni.

Transare non significa che non possa sorgere, comunque, una responsabilità anche per il fatto stesso dell'intervenuto accordo tra la Pubblica Amministrazione ed il proprietario se dovesse risultare la non convenienza della stessa; a tale riguardo citiamo, in termini, la significativa pronuncia della Corte dei

³ La Corte dei conti, Sez. I App., con la Sentenza 409/2009 ha affermato che rispondono, a titolo di colpa grave, del danno erariale indiretto cagionato all'ente locale per la mancata definizione di un procedimento espropriativo, i dirigenti comunali che, limitandosi a richiedere una relazione all'ufficio tecnico subordinato, sullo stato della procedura espropriativa, abbiano tuttavia concretamente omesso di dare impulso alla medesima.

conti Calabria, Sentenza n. 527 del 31 maggio 2007, nella quale è stato specificato come: deve ammettersi, e si tratta di risoluzione conforme ad un consolidato orientamento giurisprudenziale, che al giudice della responsabilità amministrativa non può essere precluso lo scrutinio in ordine alla scelta compiuta sotto il profilo della corrispondenza dell'attività posta in essere all'interesse pubblico e specificatamente ai fini istituzionali propri dell'ente e/o amministrazione, con una valutazione da compiersi secondo criteri da rapportare al caso concreto. In particolare, a fronte di una transazione il giudice contabile ben può valutare se sussistevano i presupposti per addivenirvi e se il contenuto negoziale sia palesemente irragionevole ed in contrasto con gli interessi pubblici o le leggi vigenti.

Andando oltre nell'esame degli orientamenti del giudice contabile, vediamo cosa ne pensa in riferimento alla possibile soluzione delle occupazioni illegittime rappresentata dalla **usucapione**.

Risulta un precedente, sul tema, della Corte dei conti Campania, Sentenza n. 1109 del 13 settembre 2013, che ha biasimato la condotta di alcuni operatori di settore di un ente ed amministratori per il fatto che, a ben vedere, sarebbe stata attivabile l'azione di usucapione per il riconoscimento di una proprietà che, nei fatti, ovviamente, era in capo all'ente da oltre un ventennio. Se si usucapisce non si riconosce, secondo l'orientamento citato, alcuna somma di denaro per la proprietà; il precedente, al di là della questione usucapione, ha condotto alla condanna giacché è emerso, in giudizio, che da parte dell'ente non c'era stata verifica ed istruttoria specifica ma, superficialmente, erano state riconosciute somme di denaro ad un privato quando, astrattamente, era possibile l'usucapione. Significa che occorre prestare sempre grande attenzione.

V'è pure un precedente sulla responsabilità contabile in relazione ad una raggiunta transazione per pregressa occupazione illegittima: secondo Corte dei Conti, Sez. I giurisdizionale centrale d'appello n. 489 del 16 settembre 2015, la transazione non esclude la responsabilità amministrativa in ordine ai fatti sottostanti, qualora comportante reciproche concessioni tra le parti, che si traducano dal punto di vista dell'ente in un esborso di denaro pubblico conseguente alla mancata conclusione di un procedimento espropriativo, da porre comunque *in toto* o in parte a carico dei responsabili della vicenda.

Proseguendo sui casi di possibili risoluzioni di occupazioni illegittime esaminati nel testo, eclatante risulta quello della restituzione con **rimessione in pristino**. Si tratta, come ormai noto, della prima scelta che spetta alla Pubblica Amministrazione, scelta sempre discrezionale che deve essere valutata dall'ente pubblico.