



Regione Umbria

Consiglio Regionale

Processo Legislazione

ANALISI TECNICO NORMATIVA - ATTO N. 467

DATI IDENTIFICATIVI

Tipo atto	Proposta di legge di iniziativa della Giunta regionale
Numero atto	467
Proponente	Giunta regionale
Titolo	“Disposizioni in materia di espropriazione per pubblica utilità”
Pervenuto al Consiglio il	27/05/11
Legislatura	IX
Istruttore	Alessandra Grimaccia

Sezione Analisi tecnico-normativa e Affari giuridici

ANALISI TECNICO NORMATIVA - ATTO N. 467

1. Materia del PDL	<p>Il PDL in esame, in attuazione e nel rispetto di quanto disposto dall'articolo 5, commi 1 e 3, del D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (<i>Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità</i> – di seguito TUE), e nel rispetto della potestà legislativa concorrente regionale, <u>detta norme in ordine alle espropriazioni per pubblica utilità, strumentali alle materie di competenza regionale</u>, in ossequio ai principi fondamentali della legislazione statale, nonché ai principi generali dell'ordinamento giuridico desumibili dalle disposizioni contenute nel TUE.</p> <p>In particolare, viene normata la materia in armonia con le disposizioni regionali di <u>pianificazione territoriale ed urbanistica</u>;</p> <p>viene seguito lo schema introdotto dal TUE in termini di <u>semplificazione e di razionalizzazione del procedimento</u>;</p> <p>viene rafforzato il collegamento <u>tra pianificazione ed espropriazione</u>;</p> <p>infine viene istituita una <u>Commissione unica regionale</u> competente a determinare l'indennità definitiva, accentuando il suo ruolo tecnico-estimativo allo scopo di applicare criteri di uniformità e di economicità negli atti procedurali. L'istituzione di tale Commissione persegue anche l'intento di scongiurare la conflittualità tra le parti, sì da favorire la conclusione del procedimento in luogo di eventuali iniziative legali azionate dalle parti nelle competenti sedi giudiziarie.</p> <p>Sempre allo scopo di evitare il contenzioso e scongiurare la conflittualità, vengono dettate norme tese a chiarire ulteriormente quando un'area si intenda legalmente edificabile ovvero quando, invece, la stessa rientri in una situazione di edificabilità di fatto.</p> <p>Infine viene stabilita la possibilità, da parte dell'autorità espropriante, di ricorrere a forme di notifica e comunicazione più semplificate che, al contempo, possano ugualmente garantire la trasparenza del procedimento e la pubblicità dello stesso.</p>
2. Potestà legislativa regionale	<p>Alla luce di quanto stabilito dall'articolo 5, comma 1, del TUE, si rileva che la materia <u>dell'espropriazione per pubblica utilità</u> rientra nelle competenze di <u>legislazione concorrente</u>, anche se tale materia non è menzionata espressamente né al comma 2 dell'articolo 117 della Costituzione (che elenca le materie</p>

ANALISI TECNICO NORMATIVA - ATTO N. 467

rientranti nella potestà legislativa esclusiva dello Stato), né al comma 3 dello stesso articolo 117 della Costituzione (che elenca le materie di legislazione concorrente, nelle quali lo Stato si limita a dettare i c.d. “principi fondamentali”). Infatti detta competenza è espressamente citata dal suindicato articolo 5, comma 1, del TUE, ed inoltre l'orientamento dottrinale e giurisprudenziale maggioritario ritiene che la materia espropriativa rientri nel c.d. “governo del territorio”, e, pertanto, nell'ambito della competenza legislativa concorrente.

In sostanza, quindi, il legislatore regionale deve rispettare i limiti che gli sono imposti dalla competenza concorrente, quali:

- le norme della Costituzione, i vincoli dell'ordinamento comunitario e gli obblighi internazionali;
- i principi generali dell'ordinamento;
- le norme fondamentali di rimessa economico-sociale;
- infine i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato che regolano la medesima materia i quali, nel caso di specie, si rinvenivano nel TUE.

Quanto ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, il legislatore regionale dovrebbe conformarsi quindi solamente ai principi generali **di economicità, efficacia, efficienza, pubblicità, e semplificazione amministrativa**, e al **principio generale di legalità, introdotti dall'articolo 2 del TUE**.

Con riferimento a quest'ultimo principio, pertanto, l'espropriazione può essere disposta solo nei casi previsti dalla legge e dai regolamenti, e tale principio trova, a sua volta, le articolazioni significative nell'articolo **834 del codice civile** (“*Nessuno può essere privato in tutto o in parte dei beni di sua proprietà, se non per causa di pubblico interesse, legalmente dichiarata, e contro il pagamento di giusta indennità*”), e nell'articolo **42, commi 2 e 3 della Costituzione**, che inquadra il fenomeno espropriativo nella c.d. “funzione sociale” della proprietà la quale può essere espropriata per motivi di interesse generale solo nei casi previsti dalla legge e salvo indennizzo.

Occorre tuttavia sottolineare che non manca altra impostazione dottrinale e giurisprudenziale (cfr. sentenza Corte Costituzionale 73/2004) secondo la quale occorrerebbe ulteriormente distinguere le competenze concorrenti sopra indicate, nel senso che la definizione dei presupposti per l'esercizio del potere

ANALISI TECNICO NORMATIVA - ATTO N. 467

espropriativo e la determinazione dell'indennità di espropriazione rientrerebbero nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, mentre nella legislazione concorrente rientrerebbe solo la disciplina del procedimento amministrativo di espropriazione.

In particolare, con riferimento alla sopra indicata sentenza della Corte Costituzionale n. 73/2004, il governo aveva impugnato l'articolo 22 della L.r. Emilia Romagna perchè, a tenore dell'impugnativa, detta disposizione, distinguendo tra edificabilità legale e edificabilità di fatto di un'area, indirettamente attribuiva rilevanza, ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio, anche alla edificabilità di fatto. Secondo il governo, invece, il calcolo dell'indennizzo attiene al regime costituzionale della proprietà, quale delineato dall'articolo 42, Cost., e dunque alla materia dell'ordinamento civile, la cui disciplina è riservata alla legislazione esclusiva statale. Verrebbe violato quindi l'articolo 117, comma 2, lettere l) e m) della Costituzione, che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva a disciplinare l'ordinamento civile (nel cui ambito rientra la proprietà privata) e le prestazioni concernenti i diritti civili, tra cui rientra anche l'uniforme applicazione dei criteri per la determinazione dell'indennità di esproprio.

Nel merito la Corte ha escluso che si dovesse attribuire detto significato alla norma impugnata della legge dell'Emilia Romagna, dichiarando inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Governo, ma, al contempo, manifestando di condividere il principio espresso in via generale dal Governo, a prescindere dalla sua non attinenza con l'articolo 22 della legge regionale impugnata.

Quanto ad altri interventi simili nelle altre regioni, si rinvencono le seguenti leggi regionali:

L.r. Emilia Romagna 19.12.2002, n. 37 (Disposizioni regionali in materia di espropri);

L.r. Toscana 18.02.2005, n. 30 (Disposizioni in materia di espropriazione per pubblica utilità);

L.r. Puglia 22.02.2005, n. 3 (Disposizioni regionali in materia di espropriazione per pubblica utilità);

L.r. Basilicata 22.10.2007, n. 19 (Norme in materia di espropriazione per pubblica utilità);

L.r. Lombardia 4.03.2009, n. 3 (Norme regionali in materia di espropriazione per pubblica utilità);

L.r. Abruzzo 3.03.2010, n. 7 (Disposizioni regionali in materia di espropriazione per pubblica utilità).

ANALISI TECNICO NORMATIVA - ATTO N. 467

3. Verifica della legittimità costituzionale	Si rinvia alle osservazioni contenute nella tabella sinottica allegata, con riferimento all'articolo 25 del PDL in esame.
4. Coordinamento con la normativa vigente	Non si rinvencono problematiche di coordinamento con la normativa vigente.
5. Rispondenza delle singole disposizioni normative ai criteri di chiarezza e omogeneità	Si rinvia alle osservazioni contenute nella tabella sinottica allegata.

ANALISI TECNICO NORMATIVA - ATTO N. 467

FIRME

<i>L'istruttore</i>	Dott.ssa Alessandra Grimaccia _____
<i>Il Responsabile di Sezione</i>	Dott.ssa Lavinia Marri _____
<i>Il Responsabile del Processo</i>	Dott.ssa Maria Trani _____
<i>Data</i>	Perugia, 22 giugno 2011