



Regione Umbria

Consiglio Regionale

Processo Legislazione e Studi

ANALISI E ISTRUTTORIA DOCUMENTALE – ATTO N. 467

DATI IDENTIFICATIVI

Tipo atto **Disegno di legge**

Numero atto **467**

Proponente **Giunta Regionale**

Titolo **Disposizioni in materia di
espropriazione per pubblica utilità**

Pervenuto al Consiglio il **27/05/2011**

Legislatura **IX**

Data Istruttoria **22 giugno 2011**

ANALISI E ISTRUTTORIA DOCUMENTALE – ATTO N. 467

I – OBIETTIVI

Obiettivo principale del disegno di legge è quello di intervenire con una legge regionale in materia di espropriazione per pubblica utilità, introducendo nell'ordinamento regionale una normativa di dettaglio nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato con il D.P.R. 8 giugno 2001, coordinato con le modificazioni introdotte dal D.Lgs. 27 dicembre 2002, n. 302, che disciplina l'espropriazione, anche a favore di privati, di beni immobili o diritti relativi a beni immobili per l'esecuzione di opere pubbliche o di pubblica utilità.

Il disegno di legge in esame rispetta il *principio di simmetria* introdotto con la legislazione nazionale secondo cui le competenze in materia di espropriazione per pubblica utilità devono seguire l'attribuzione della funzione amministrativa, ovvero il soggetto competente alla realizzazione dell'opera pubblica o di pubblica utilità è anche competente all'adozione dei conseguenti atti della procedura espropriativa.

Altri obiettivi sono quelli di:

- evitare il contenzioso e definire l'*equo ristoro* che si determina con riferimento al valore del bene nel rispetto delle sue caratteristiche essenziali, legate alla potenziale utilizzazione economica del bene stesso, al fine di garantire la congruità del “ristoro” spettante all'espropriato ed evitare che sia apparente o irrisorio rispetto al valore del bene;
- perseguire finalità di riequilibrio e giustizia sociale, non solo con grandi opere o con riferimento alle ipotesi di grandi eventi straordinari di riforma attuata attraverso programmi espropriativi nazionali, ma impostare interventi che dovrebbero riguardare espropri organizzati anche nell'ambito di un coordinamento di livello regionale, destinati ad attuare riforme di interesse generale, anche se l'intervento legislativo che si propone avviene in assenza di specifiche indicazioni del legislatore nazionale;
- attuare una semplificazione procedimentale, ricorrendo a forme di notifica e di comunicazione che, nelle intenzioni della Giunta regionale, debbano rendere più agevole l'azione dell'autorità espropriante nel rispetto della trasparenza.

1. Obiettivi diretti ed esplicativi

2. Strumenti previsti per perseguire gli obiettivi

Tra gli strumenti previsti per perseguire le finalità della legge vi è:

- la previsione per gli enti pubblici di individuare un apposito *ufficio per le espropriazioni* e di nominare un responsabile unico che curerà la procedura in ogni fase e, in particolare per i comuni è altresì previsto che possono

ANALISI E ISTRUTTORIA DOCUMENTALE – ATTO N. 467

I – OBIETTIVI

istituire tale ufficio in forma consorziata;

- la costituzione di una *Commissione unica regionale* al posto delle due Commissioni provinciali previste dalla normativa nazionale;
- la definizione di un'*area legalmente edificabile* o quando l'edificabilità sia determinata dalla situazione di fatto delle aree da espropriare, e ciò al fine di evitare il contenzioso e per definire l'equo ristoro;
- la conferma del *vincolo urbanistico* come presupposto per l'inizio del procedimento espropriativo, in linea con la legislazione nazionale;
- l'*individuazione di opere che costituiscono riforma economico sociale di primaria importanza almeno regionale*, nell'ambito dei principi fissati dallo Stato, ai sensi dell'art. 37, comma 1, del T.U.E. come di seguito descritte e per le quali è approvato il progetto preliminare dopo l'entrata in vigore della presente legge o per le quali alla data di entrata in vigore della presente legge non è stato comunicato il primo avvio del procedimento ai soggetti da espropriare:
 - a) interventi straordinari riguardanti piani in materia di edilizia residenziale pubblica approvati ai sensi della L.R. 23/2003;
 - b) programma regionale per la riqualificazione dell'offerta insediativa per le attività produttive riguardanti aree strategiche di cui alla DGR 661/2004;
 - c) interventi in materia di infrastrutture e insediamenti produttivi strategici di cui alla legge 443/2001;
 - d) rete ospedaliera dell'emergenza prevista dal piano sanitario regionale;
 - e) edilizia universitaria o equiparata ivi comprese le opere dell'ADISU;
 - f) impianti strategici per l'approvvigionamento energetico individuati dal Piano Energetico Regionale di cui alla D.C.R. 402/2004;
 - g) viabilità di livello autostradale e viabilità primaria regionale come definita dall'art. 32 della L.R. 27/2000;
 - h) la rete ferroviaria e la rete di trasporto in sede fissa;
 - i) interventi per l'attuazione del piano regionale di gestione dei rifiuti di cui alla D.C.R. 301/2009, riguardanti il sistema impiantistico di trattamento e smaltimento;
 - l) interventi di cui all'art. 39 della L.R. 27/2000;
 - m) basi logistiche regionali di cui all'art. 36 della L.R. 27/2000 (ma in proposito vedere le osservazioni contenute nell'ATN);
 - n) programmi pubblici specifici per l'incremento di

ANALISI E ISTRUTTORIA DOCUMENTALE – ATTO N. 467

I – OBIETTIVI

funzionalità della Sum (struttura urbana minima) di cui alla D.G.R. 164/2010 ;
o) altri interventi straordinari individuati con D.C.R. (per questa lettera, che appare piuttosto generica, ne è stata proposta l'abrogazione ne con gli emendamenti anticipati da Presidente della II Commissione).

3. Corrispondenza con la programmazione regionale

Nella programmazione regionale in particolare nel *DAP 2011-2013* e nel *Programma di governo Umbria 2015* non si riscontra alcun riferimento alla necessità di intervenire con un disegno di legge in materia.

4. Effetti su altri settori o ambiti diversi da quelli previsti

La complessità della materia dell'espropriazione per pubblica utilità riveste una rilevanza in molteplici aspetti della vita di una società, compresa l'incidenza che questa comporta nei confronti del diritto di proprietà disciplinato dall'art. 42 della Costituzione secondo il quale *“la proprietà è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento ed i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e dei renderla accessibile a tutti. La proprietà privata può essere nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per causa di pubblica utilità”*, nonché dall'art. 834 del codice civile secondo cui *“nessuno può esser 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 una giusta indennità”*.

Proprio la proprietà privata acquista un valore sociale in quanto è la sua utilizzazione, anche con finalità sociali, che consente la buona riuscita delle politiche di amministrazione e il controllo delle trasformazioni delle città. In questo senso obiettivo della politica urbanistica è quello della individuazione di dispositivi di controllo della proprietà fondata diretti a contenere le possibili speculazioni edilizie.

In questo contesto una simile materia riveste quindi una rilevanza economica e sociale notevole e gli effetti principali si esplicano sul governo del territorio inteso nel suo complesso nonché come disciplina degli strumenti urbanistici, ed edilizi, delle aree agricole, delle opere pubbliche e della semplificazione dell'azione amministrativa nel rispetto dei criteri di economicità, di efficacia, di efficienza, ed infine nell'attività di indirizzo e coordinamento della Regione, così come previsto nell'art. 4 del disegno di legge.

ANALISI E ISTRUTTORIA DOCUMENTALE – ATTO N.467

II – DESTINATARI

5. Destinatari diretti

I destinatari diretti sono i soggetti coinvolti nel procedimento espropriativo e perciò l'*espropriato* in quanto titolare di diritti reali o personali sul bene da espropriare, l'*autorità espropriante* che secondo il disposto dell'art. 3, commi 2 e 3 del disegno di legge sono la *Regione, le Province, le Comunità Montane, i Comuni ed ogni altro ente pubblico competente alla realizzazione di opere pubbliche* o di pubblica utilità nonché i *soggetti privati* ai quali sia attribuito il potere di espropriare in base ad una norma di legge. Possono essere altresì autorità espropriante le società costituite e partecipate dagli enti ove le amministrazioni costituenti e partecipanti abbiano provveduto d'intesa tra loro a delegare, in tutto o in parte, la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità alle società anche con espressa menzione dell'esercizio dei propri poteri espropriativi, determinando chiaramente l'ambito della delega con apposito provvedimento adottato secondo le norme dei rispettivi ordinamenti. Ancora nel caso di realizzazione di opere private di pubblica utilità, si considera autorità espropriante l'ente pubblico che emette il provvedimento con il quale è disposta la dichiarazione di pubblica utilità.

Altri destinatari sono i *beneficiari* e i *promotori dell'espropriazione* come descritti nel successivo punto 10 (*Definizione dei fenomeni oggetto dell'intervento contenuta nell'atto*) e la *Commissione competente a determinare l'indennità definitiva* di cui all'art. 18 del disegno di legge.

6. Destinatari indiretti

Tutta la collettività regionale che beneficia degli effetti delle espropriazioni per pubblica utilità qualora rivestano una valenza di carattere sociale.

7. Zone territoriali di intervento

L'atto base 467 depositato il 27.5.2011 all'art. 2, comma 1, prevede espressamente che le disposizioni per l'espropriazione dei beni immobili, si applicano all'interno del territorio regionale per l'esecuzione di opere pubbliche o di pubblica utilità non attribuite alla competenza delle amministrazioni statali. Ma si rileva che il contenuto dell'articolo non sembra coerente con la rubrica dell'articolo stesso e che nella versione emendata (che come detto è già disponibile) è stato abrogato il riferimento all'ambito del "territorio regionale" (Vedere ATN).

8. Forme di pubblicità per i destinatari

Tra le semplificazioni procedurali introdotte, si evidenzia quella di ricorrere a forme di notifica e comunicazione che rendano, nella trasparenza più agevole l'azione dell'autorità espropriante. Oltre alla partecipazione all'espropriato e agli altri aenti diritto al procedimento si applicano tutte forme di pubblicità previsite per

ANALISI E ISTRUTTORIA DOCUMENTALE – ATTO N. 467

I – OBIETTIVI

l'approvazione degli strumenti urbanistici o delle relative varianti, e comunque viene garantita anche in casi di espropriazione derivanti da atti diversi dai piani urbanistici generali.

Tuttavia nel disegno di legge sono esplicitate le seguenti forme di pubblicità per i destinatari:

articolo 12 comma 6 – l'autorità espropriante può autorizzare i tecnici incaricati della progettazione di opere pubbliche e di pubblica utilità e deve dare notizia, mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento, al proprietario del bene, nonché al suo possessore o detentore, se risulti conosciuto. L'autorità espropriante tiene conto delle eventuali osservazioni, formulate dal proprietario o dal possessore o detentore entro sette giorni dal ricevimento della relativa comunicazione o del pubblico avviso, e può accogliere la richiesta solo se risultano trascorsi almeno ulteriori dieci giorni dalla data in cui è stata notificata o comunicata la richiesta di introdursi nella altrui proprietà.

Se la comunicazione prevista dal secondo comma sia superiore a 20 destinatari, la comunicazione può avvenire mediante pubblico avviso, da affiggere all'albo pretorio dei Comuni nel cui territorio ricadono gli immobili interessati, nonché su uno o più quotidiani a diffusione almeno regionale, sui siti informatici della Regione, dell'autorità espropriante e sul BUR. L'avviso all'albo pretorio deve contenere gli estremi di pubblicazione nel BUR, nei quotidiani e nei siti informatici.

articolo 13 comma 8 – nel caso in cui risulta la morte del proprietario iscritto nei registri catastali e non risulta il proprietario attuale, la comunicazione di cui al comma 4 è sostituita da un avviso, affisso per venti giorni consecutivi all'albo pretorio dei comuni interessati e da un avviso pubblicato su uno o più quotidiani a diffusione nazionale e locale e sui siti informatici della Regione e dell'autorità espropriante. In alternativa alla pubblicazione su uno o più quotidiani a diffusione nazionale e locale, la comunicazione può essere effettuata tramite messi notificatori all'ultimo indirizzo conosciuto.

articolo 17 comma 3 - Le comunicazioni previste dal TUE per la fase di emanazione del decreto di esproprio e non eseguite per irreperibilità o assenza del destinatario o per oggettiva impossibilità di conoscerne la residenza, la dimora o il domicilio, possono essere effettuate mediante un avviso affisso per almeno venti giorni consecutivi all'albo pretorio dei comuni interessati e pubblicato su uno o più quotidiani a diffusione almeno regionale e sul sito informatico della Regione e dell'autorità espropriante.

A ciò si aggiungono le forme introdotte con gli emendamenti al **comma 5 dell'articolo 17** che stabilisce che l'autorità espropriante trasmette l'estratto del decreto di esproprio di cui all'art. 23, comma 5, del TUE, alla Regione che provvede alla pubblicazione nel Bollettino Ufficiale, senza alcun onere per la stessa autorità, anche al

ANALISI E ISTRUTTORIA DOCUMENTALE – ATTO N. 467

I – OBIETTIVI

fine dell'aggiornamento degli elenchi degli atti previsto dall'art. 14, comma 2, del medesimo TUE”.

9. Forme di partecipazione per i destinatari/cittadinanza

Ricordato che le fasi del procedimento consistono:

- a) nella sottoposizione del bene al vincolo preordinato all'esproprio
- b) nella dichiarazione di pubblica utilità
- c) nella determinazione dell'indennità di esproprio
- d) decreto di esproprio

Si rinvia agli art. 9 e 12, 13, 17 del disegno di legge.

III – ANALISI DEL CONTESTO

10. Definizione dei fenomeni oggetto dell'intervento contenuta nell'atto

Dall'articolo 2 del disegno di legge si desumono le seguenti definizioni:

- a) per “*espropriato*”, si intende il soggetto, pubblico o privato, titolare del diritto espropriato;
- b) per “*autorità espropriante*”, si intende, l'autorità amministrativa titolare del potere di espropriare e che cura il relativo procedimento, ovvero il soggetto privato, al quale sia stato attribuito tale potere, in base ad una norma;
- c) per “*beneficiario dell'espropriazione*”, si intende il soggetto, pubblico o privato, in cui favore è emesso il decreto di esproprio;
- d) per “*promotore dell'espropriazione*”, si intende il soggetto, pubblico o privato, che chiede l'espropriazione.

Per completezza aggiungiamo che dall'articolato si ricava che:

- l'*espropriato* è il titolare del diritto espropriato che può essere una proprietà fondiaria od edilizia così come risulta dai registri catastali, del quale subisce l'espropriazione;
- il *beneficiario dell'espropriazione* può coincidere con l'autorità espropriante;
- *promotore dell'espropriazione* può coincidere con il beneficiario dell'espropriazione e con l'autorità espropriante.

Una ulteriore definizione può essere ritenuta quella che il disegno di legge dedica con l'art. 20 alle disposizioni del *riconoscimento dell'edificabilità legale dei terreni da espropriare*: non si considerano edificabili le aree previste dallo strumento urbanistico generale comunale, in cui gli interventi previsti sono riservati agli enti pubblici o concessionari di pubblici servizi, quando derivano direttamente da una precedente destinazione agricola.

11. Rispondenza dell'atto a particolari emergenze o gravi situazioni determinatesi sul territorio

L'adozione del disegno di legge non sembra rispondere a particolari emergenze o a gravi situazioni determinatesi sul territorio, tanto che non si ritrova alcuna menzione nel DAP 2011-2013, né nel *Programma di governo Umbria 2015* presentato dalla Presidente della Giunta regionale all'inizio della legislatura nel giugno 2010. Nonostante la mancanza di riferimenti nei recenti atti di programmazione della Regione questa iniziativa legislativa sembra rispondere alla volontà di evitare il contenzioso e di definire l'*equo ristoro* e perseguire finalità di riequilibrio e di giustizia sociale, nonché la semplificazione del procedimento di espropriazione per pubblica utilità e l'individuazione di opere che costituiscono riforma economico sociale di primaria importanza, almeno regionale, nell'ambito dei principi fissati dallo Stato, così come si desume dagli obiettivi del disegno di legge medesimo.

12. Rispondenza dell'atto ad

Non sembra che l'atto debba rispondere ad esigenze determinate da nuove realtà socio-economiche, poiché si inserisce in un quadro

ANALISI E ISTRUTTORIA DOCUMENTALE – ATTO N. 467

I – OBIETTIVI

esigenze di nuove realtà socio economiche

normativo stabilizzato con l'adozione del Decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, coordinato con le modificazioni introdotte dal Decreto legislativo 27 dicembre 2002 n. 302, con il quale è stato avviato un processo di coordinamento del quadro normativo esistente introducendo innovazioni con l'evidente scopo di semplificare e razionalizzare la materia dell'espropriazione per pubblica utilità che era apparsa fino ad allora disorganica e troppo frammentaria.

13. Presenza di dati e informazioni nella relazione di accompagnam ento

Nella relazione di accompagnamento non risultano dati ed informazioni di carattere tecnico utili a comprendere le caratteristiche peculiari e l'incidenza di questo istituto nella nostra Regione, poiché nella relazione si ricostruisce la volontà del legislatore regionale e le tappe che hanno condotto al riordino della materia dell'espropriazione per pubblica utilità. Viene infatti fornito il quadro normativo definito a partire dal D.P.R. 327/2001 come modificato con il D.Lgs. 302/2002 e i successivi interventi apportati con la sentenza della Corte Costituzionale n. 348 del 22 ottobre 2007 che ha dichiarato illegittime le disposizioni vigenti relativamente ai criteri di calcolo dell'indennità di espropriazione per le aree edificabili, (art. 37, commi 1 e 2 del D.P.R. n. 327/2001) per violazione dell'art. 117, comma 1, della Costituzione in relazione al principio dell'equo ristoro, recepite poi dalla legge finanziaria 2008 (legge n. 244 del 24 dicembre 2007), che con i commi 89 e 90 dell'art. 2, anche a seguito della citata sentenza della Corte costituzionale, ha introdotto appunto il principio dell'equo ristoro contemplando tale scelta con l'individuazione della "funzione sociale" di alcune opere, disponendo la riduzione dell'indennità del 25%.

Nella relazione vengono altresì riportate le problematiche che permangono in particolare per la disciplina dell'*Utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico* di cui all'ex art. 43 del D.P.R., che è stato dichiarato incostituzionale con sentenza della Corte Costituzionale n. 293 dell'8 ottobre 2010, ma per le considerazioni su questo punto si rinvia opportunamente alle osservazioni contenute nell'ATN.

14. Definizione del contesto socio- economico: Dati e informazioni di sintesi

Con il termine espropriazione si intende l'istituto di diritto pubblico secondo il quale un soggetto viene privato della proprietà o di un altro diritto reale su un determinato bene per causa di pubblica utilità ovvero per un interesse pubblico legalmente dichiarato, e dietro il pagamento di una giusta indennità. Tale ampia materia trova una sua disciplina organica nel D.P.R. 2001, n. 327 *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità*, entrato in vigore il 30 giugno 2003. Si tratta del primo intervento volto a riordinare una

ANALISI E ISTRUTTORIA DOCUMENTALE – ATTO N. 467

I – OBIETTIVI

materia che si era stratificata in oltre un secolo di formazione episodica e non coordinata che ha prodotto numerose interpretazioni giurisprudenziali e pronunce della Corte costituzionale.

Ciò a comportato un quadro estremamente complesso che da un lato ha complicato l'attività degli operatori che si occupavano della materia e dall'altro i soggetti che subivano le espropriazioni stesse. Ne è derivato un imponente contenzioso che ha riguardato in pratica ogni fase del procedimento e una produzione dottrinale spesso contrastante.

Oggetto dell'espropriazione come definito all'art. 1 del D.P.R. 327/2001 sono i beni immobili o i diritti relativi ad immobili, mentre il successivo articolo 3 indica con puntualità tutti i soggetti che a vario titolo entrano nel procedimento espropriativo, con un evidente intento di semplificazione dello stesso procedimento.

La materia dell'espropriazione per pubblica utilità com'è noto è stata regolata per la prima volta in Italia, con la legge 23 giugno 1865, n. 2359 (*Espropriazioni per causa di utilità pubblica*), che ha rappresentato, fino al D.P.R. 327/2001, l'unica legge generale ed organica del procedimento espropriativo.

Successivamente vi fu la legge 15 gennaio 1885, n. 2892, *“per il risanamento della città di Napoli”*, emanata dopo la grande epidemia di colera scoppiata nell'estate 1884, che fece alcune migliaia di vittime, con il quale si realizzò lo sventramento dei vecchi quartieri di Napoli, per costruire nuovi complessi edilizi più sani e igienicamente attrezzati. L'indennità di esproprio fissata in quella circostanza era calcolata sulla media tra il valore venale del bene da espropriare e le somme degli affitti riscossi negli ultimi 10 anni. Si tratta di un criterio che, con i dovuti aggiustamenti, fu poi recepito dall'art. 57 bis della legge 359/1992, a sua volta recepita nel TUE.

La stessa Costituzione del 1948 ha riconosciuto la proprietà privata, consentendo l'espropriazione solo per interventi di pubblico interesse, nei casi previsti dalla legge e dietro pagamento di un idoneo indennizzo.

Con la successiva legge 23 ottobre 1971, n. 865 sono state disciplinate le espropriazioni finalizzate all'edilizia residenziale pubblica, alle realizzazioni di opere di urbanizzazione, alla costruzione di quartieri o edifici distrutti o danneggiati da eventi bellici o calamità naturali, o realizzazione di singole opere pubbliche. Con questa legge si è introdotto uno snellimento delle procedure rispetto alla legge del 1865, mentre l'indennizzo viene correlato al “valore agricolo medio”.

Ma per l'applicazione della normativa fu necessaria una successiva legge, la n. 11 del 25 febbraio 1973 che chiarì che la precedente legge del 1971 doveva rendersi applicabile a qualsiasi opera pubblica di competenza regionale e con un ulteriore successivo intervento legislativo (legge 27 giugno 1974, n. 247) furono estese anche alle espropriazioni statali le norme del 1971 relative alla determinazione

ANALISI E ISTRUTTORIA DOCUMENTALE – ATTO N. 467

I – OBIETTIVI

dell’indennità.

Il quadro normativo ha subito poi delle ulteriori evoluzioni con le disposizioni relative al procedimento di determinazione dell’indennità introdotte con l’art. 14 della legge 10/1977 che ha decentrato a livello locale alcune delle funzioni di competenza statale e ha rivisto i criteri e i valori delle indennità a favore dei proprietari fondiari, per contrarre le procedure per l’acquisizione bonaria dei terreni da parte degli Enti locali.

Altre modificazioni furono poi introdotte con successiva legge 3 gennaio 1978, n. 1 sempre attinenti alcuni aspetti specifici del procedimento espropriativo.

E in questo quadro di incertezza, che la prima e più importante novità viene introdotta dal più volte citato Testo unico sulle espropriazioni, ovvero la *reductio ad unitatem* dei molteplici modelli dovuti alla frammentazione legislativa sedimentata in oltre un secolo di attività normativa in materia. Nei 59 articoli che compongono il TUE è stato infatti istituito un unico procedimento espropriativo, ed attuata l’abrogazione di larghissima parte delle disposizioni previgenti.

A ciò si aggiunge che tale intervento legislativo non è stato condotto con un intento esclusivamente riconitivo e compilativo, ma ha avuto un carattere innovativo concretizzato attraverso l’introduzione di alcune disposizioni che incidono sul tessuto normativo esistente, al fine di adeguarlo all’evolversi dei principi generali e agli indirizzi interpretativi consolidati dalla dottrina e dalla giurisprudenza.

Dalla particolare tecnica legislativa adottata per la redazione del TUE ne è derivato un articolato notevolmente innovativo della disciplina dell’esproprio. Oltre all’istituzione di un unico procedimento espropriativo, le novità maggiormente significative sono:

- l’affidamento della competenza procedimentale al soggetto che realizza l’opera;
- la facoltà del privato espropriato di indicare il valore dell’area per la determinazione dell’indennità;
- la previsione di un giudizio arbitrale sul *quantum* della stessa;
- l’indennizzabilità del vincolo espropriativo;
- la correlazione dell’espropriazione con la materia urbanistica e la normativa delle opere e dei lavori pubblici;
- l’eliminazione del controverso istituto dell’accessione invertita.

Si osserva inoltre che un discorso a parte va fatto per l’occupazione d’urgenza che, abolita nella formulazione originaria del TUE, è stata poi reintrodotta, con alcune varianti, dal D.lgs. 302/2002.

Con tale decreto sono state apportate importanti modifiche al D.P.R. 327/2001, rese necessarie da alcuni eventi sopravvenuti prima della sua entrata in vigore e le più rilevanti, consistono:

- nel coordinamento della normativa con il nuovo Titolo V della Costituzione introdotto dalla legge costituzionale 3/2000,

ANALISI E ISTRUTTORIA DOCUMENTALE – ATTO N. 467

I – OBIETTIVI

che ha ridisegnato l’assetto delle competenze statali e regionali;

- nelle procedure speciali per le infrastrutture previste dalla c.d. *legge obiettivo 443/2001*;
- nella previsione dell’occupazione di particolare urgenza con congrua motivazione;
- nella procedura di occupazione di urgenza per le infrastrutture della *legge obiettivo* e per gli espropri di massa.

Il fatto che la disciplina dell’espropriaione sia stata sostanzialmente riorganizzata, e in parte rinnovata, non significa che sia esente da critiche e obiezioni. Restano ancora dei problemi irrisolti e dei punti da chiarire quali ad esempio le attribuzioni normative delle leggi regionali secondo il rinnovato dettato costituzionale, e le occupazioni illecite della PA.

Non bisogna poi dimenticare che le nuove norme sono in larga parte riproductive delle precedenti leggi 2359/1865 e 865/1971, e che molti principi elaborati dalla giurisprudenza prima dell’adozione del Testo unico conservano la loro attualità per non essere sullo specifico punto mutata la disciplina di settore.

Vanno infine segnalate alcune recentissime decisioni della Corte Costituzionale e della Corte Europea per i Diritti dell’Uomo. Ci si riferisce alle sentt. Cost. 25 settembre 2003, n. 303, e 6 luglio 2004, n. 204; e alla sentenza 29 luglio 2004 – ric. 36813/97 – della suddetta Corte. La prima si occupa di chiarire la “strumentalità” dell’espropriaione rispetto al “governo del territorio”, con importanti riflessi sulla ripartizione di attribuzioni normative fra Stato e regioni. La seconda dichiara la parziale illegittimità costituzionale dell’art. 34 comma 1 del D.lgs. 80/1998 in tema di giurisdizione esclusiva del GA. La terza, sebbene non abbia efficacia diretta nel nostro ordinamento, sembra porre definitivamente termine alla vicenda dell’art. 5 bis della legge 359/1992 sulla determinazione dell’indennità, riconoscendo la violazione dell’art. 6 della Convenzione e dell’art. 1 del Protocollo 1.

15. Riferimenti documentali

Comunitari

- Corte Europea per i Diritti dell’Uomo: sentenza 29 luglio 2004 – ric. 36813/97;

Nazionali

- Legge 23 giugno 1865, n. 2359 *Espropriazioni per causa di utilità pubblica*;
- Legge 15 gennaio 1885, n. 2892 *Risanamento della città di Napoli*;
- R.D. 27 luglio 1934 n. 1265, *Approvazione del testo unico delle*

ANALISI E ISTRUTTORIA DOCUMENTALE – ATTO N. 467

I – OBIETTIVI

leggi sanitarie.

- Legge 23 ottobre 1971, n. 865 *Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriaione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n.1150; 18 aprile 1962, n.167; 29 settembre 1964, n.847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale agevolata e convenzionata;*
- Legge 12 febbraio 1981, n. 17, *Finanziamento per l'esecuzione di un programma integrativo di interventi di riclassamento, potenziamento ed ammodernamento delle linee, dei mezzi e degli impianti e per il proseguimento del programma di ammodernamento e potenziamento del parco del materiale rotabile della rete ferroviaria dello Stato.*
- Legge 25 febbraio 1973, n. 11;
- Legge 27 giugno 1974, n. 247 *Conversione in legge del D.L. 2 maggio 1974, n. 115 concernente norme per accelerare i programmi di edilizia residenziale;*
- Legge 10/1977;
- Legge 3 gennaio 1978, n. 1
- D.P.R. 11 luglio 1980 n. 75 - *Nuove norme in materia di polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle ferrovie e di altri servizi di trasporto;*
- Legge 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi;*
- D.L 11 luglio 1992, n. 333 convertito dalla Legge 8 agosto 1992, n. 359 *Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica;*
- D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, *Nuovo testo unico dell'espropriaione per pubblica utilità;*
- Legge 21 dicembre 2001, n. 443, *Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive;*
- Legge 1 agosto 2002, n. 166, *Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti;*
- D.lgs. 17 dicembre 2002, n. 302 *Modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, recante testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriaione per pubblica utilità;*
- D.L. 31 maggio 2010, n. 78, *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica;*
- L. 30 luglio 2010, n. 122, *Conversione in legge, con modificazio-*

ANALISI E ISTRUTTORIA DOCUMENTALE – ATTO N. 467

I – OBIETTIVI

ni, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica.

Corte Costituzionale: sentt. 25 settembre 2003, n. 303, e 6 luglio 2004, n. 204.

Regionali

- L.R. 18 febbraio 2004 n. 1, *Norme per l'attività edilizia*;
- L.R. 22 febbraio 2005, n. 11, *Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale*;
- L.R. 24 marzo 2000 n. 27, *Norme per la pianificazione urbanistica territoriale*.

ANALISI E ISTRUTTORIA DOCUMENTALE – ATTO N. 467

IV – ANALISI ECONOMICA

16. L'intervento si caratterizza come:

Trasferimento di risorse/Investimento finanziario o diretto/Acquisto beni e servizi/Altro
Acquisto di beni e servizi

17. L'intervento si caratterizza come:

Congiunturale/Strutturale
Strutturale

18. Soggetti economici coinvolti direttamente o indirettamente :

Oltre ai soggetti individuati come destinatari degli interventi ai punti 5 e 6 dell'istruttoria, vanno rilevati come soggetti economici coinvolti nell'applicazione della legge i *componenti della Commissione*, in particolare nel caso svolgano la funzione di relatore - curatore dell'istruttoria per la determinazione dell'indennità. In questo caso infatti ricevono un compenso pari all'1% dell'indennità determinata.

19. Completezza delle informazioni economiche presenti nella relazione di accompagnamento:

La relazione non contiene informazioni economiche.

ANALISI E ISTRUTTORIA DOCUMENTALE – ATTO N.467

V – ANALISI FINANZIARIA

20. Tipi di risorse utilizzate per il finanziamento dei costi dell'atto:

Proprie/Statali/Comunitarie/Indebitamento
Proprie

21. Funzione Obiettivo in cui si inserisce l'intervento:

Le funzioni obiettivo in cui si inserisce l'intervento sono due:

- FUNZIONE OBIETTIVO 02 *Amministrazione generale*
- FUNZIONE OBIETTIVO 05 *Difesa del suolo, protezione civile e tutela ambientale*

22. Unità Previsionale di Base alla quale/quali saranno attribuiti i costi dell'atto:

I costi sono attribuiti alle seguenti UPB:

- euro 1.000,00 nella UPB 05.1.015 *Contributi per studi in materia di strumenti urbanistici* nel capitolo 5837 di nuova istituzione per incentivare e favorire la costituzione di uffici intercomunali;
- euro 5.000,00 (stimati nella scheda finanziaria) nella UPB 02.1.005 *Amministrazione del personale*, capitolo 560 *Spese per il funzionamento - compresi i gettoni di presenza e i compensi ai componenti e le indennità di missioni ed il rimborso spese di trasporto ai membri estranei alla amministrazione regionale di consigli, comitati e commissioni. LL.RR. 20/77, 70/81, 34/83 -(spese obbligatorie)* per le indennità e il rimborso spese in caso di missione dei componenti della Commissione competente a determinare l'indennità definitiva.

23. Esercizi finanziari che saranno interessati dall'atto:

2011 e successivi

24. Reperimento della copertura finanziaria per il primo anno di entrata in vigore dell'atto:

Nuove o maggiori entrate/Fondo speciale ad hoc/Fondo speciale globale/Riduzione UPB già autorizzate

Riduzione UPB già autorizzate

ANALISI E ISTRUTTORIA DOCUMENTALE – ATTO N.467

V – ANALISI FINANZIARIA

25. Analisi delle nuove o maggiori entrate (se previste):

Non sono previste maggiori entrate

26. Indicazione e quantificazione nel caso che la copertura finanziaria derivi da una o più preesistenti UPB già autorizzate:

La copertura finanziaria deriva dalla riduzione dagli stanziamenti presenti nelle seguenti UPB:

- euro 1.000,00 dalla Upb 05.1.015 *Contributi per studi in materia di strumenti urbanistici* capitolo 5825 - *Spese per studi, indagini, ricerche, consulenze tecniche per la formazione del P.R.G. ai sensi degli artt. 19, comma 1, e 33, comma 1, della l.r.22/02/2005, n. 11);*
- euro 5.000,00 (previste nella scheda finanziaria) dalla UPB 02.1.005 *Amministrazione del personale*, capitolo 560 *Spese per il funzionamento - compresi i gettoni di presenza e i compensi ai componenti e le indennità di missioni ed il rimborso spese di trasporto ai membri estranei alla amministrazione regionale di consigli, comitati e commissioni. LL.RR. 20/77, 70/81, 34/83 -(spese obbligatorie)*

ANALISI E ISTRUTTORIA DOCUMENTALE – ATTO N. 467

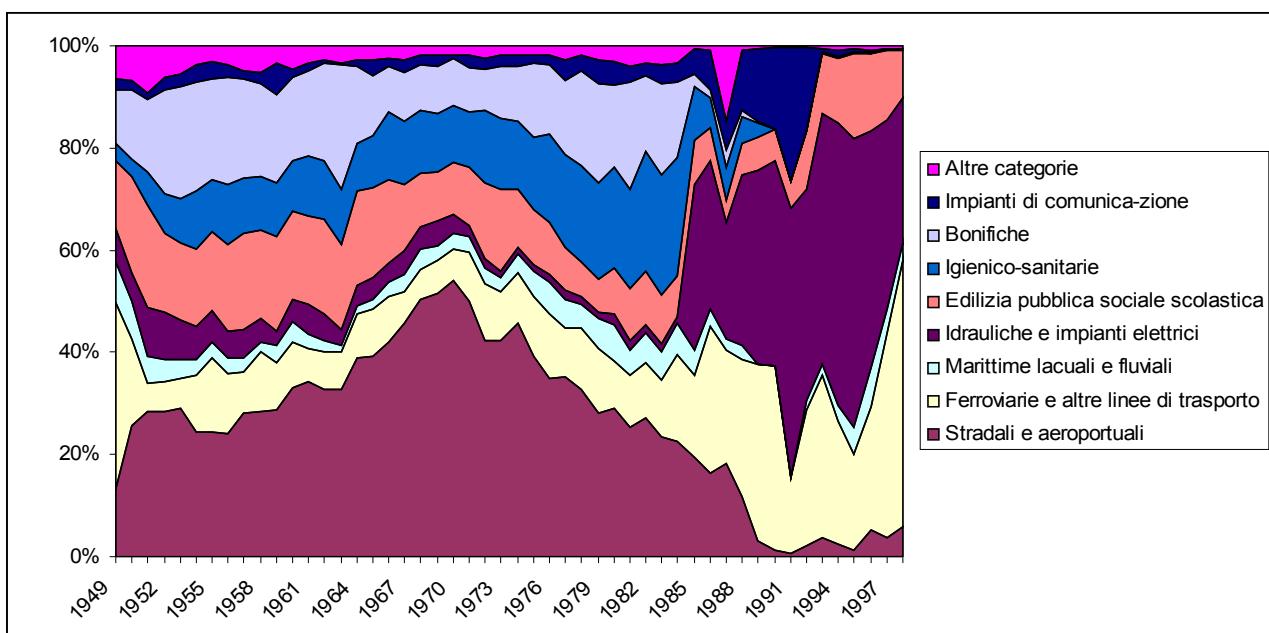
VII - ALLEGATO AI DATI DI CONTESTO

I dati sulle Opere Pubbliche e di Pubblica Utilità

L'Istat rende disponibili i dati di un'indagine sulle Opere Pubbliche e di Pubblica Utilità che rilevano le opere pubbliche e di pubblica utilità, con importo superiore a 25.823 euro, da chiunque realizzate, sul territorio nazionale.

Con il Programma Statistico Nazionale per il triennio 2008-2010 (aggiornamento 2009-2010) la rilevazione è stata sospesa, gli ultimi dati disponibili sono quelli relativi al 2000.

Grafico.1 - Lavori eseguiti in opere pubbliche finanziate totalmente o parzialmente dallo Stato per categorie di opere (dati in % sul totale del valore - Italia)



Fonte - Istat - Indagine sulle Opere Pubbliche e di Pubblica Utilità

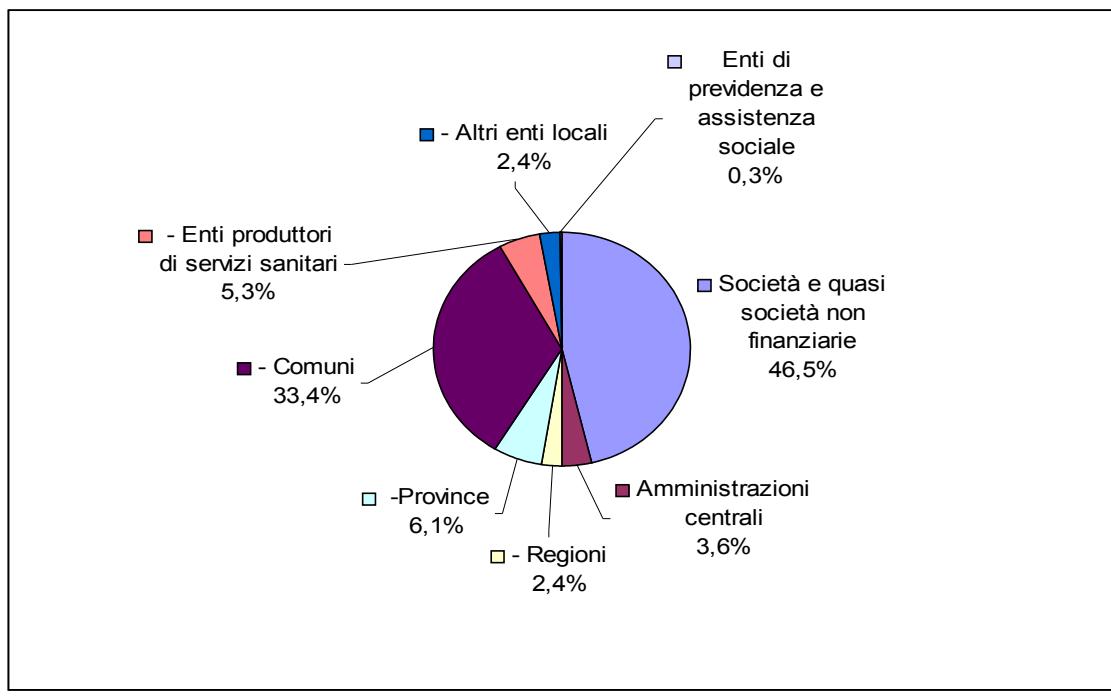
Note - Comprese le Aziende autonome dello Stato. Sono esclusi i dati relativi alle abitazioni. A partire dal 1985 i dati si riferiscono alle opere gestite direttamente dall'Amministrazione centrale dello Stato, dalle Aziende autonome dello Stato, dalle Ferrovie dello Stato SpA e dall'Enel SpA. Essi pertanto non comprendono i dati relativi alle opere gestite da Enti non facenti parte dell'Amministrazione centrale dello Stato ma da questa finanziate.

Con Opera pubblica o di pubblica utilità nell'indagine si intende la costruzione o l'impianto funzionalmente destinato all'impiego come capitale fisso nella produzione di beni o servizi da parte degli Enti della Pubblica Amministrazione e dalle relative Aziende, dall'Enel S.p.A., dalle Ferrovie dello Stato S.p.A., nonché da parte di altri soggetti, se realizzato con finanziamento totale o parziale di Enti della Pubblica Amministrazione.

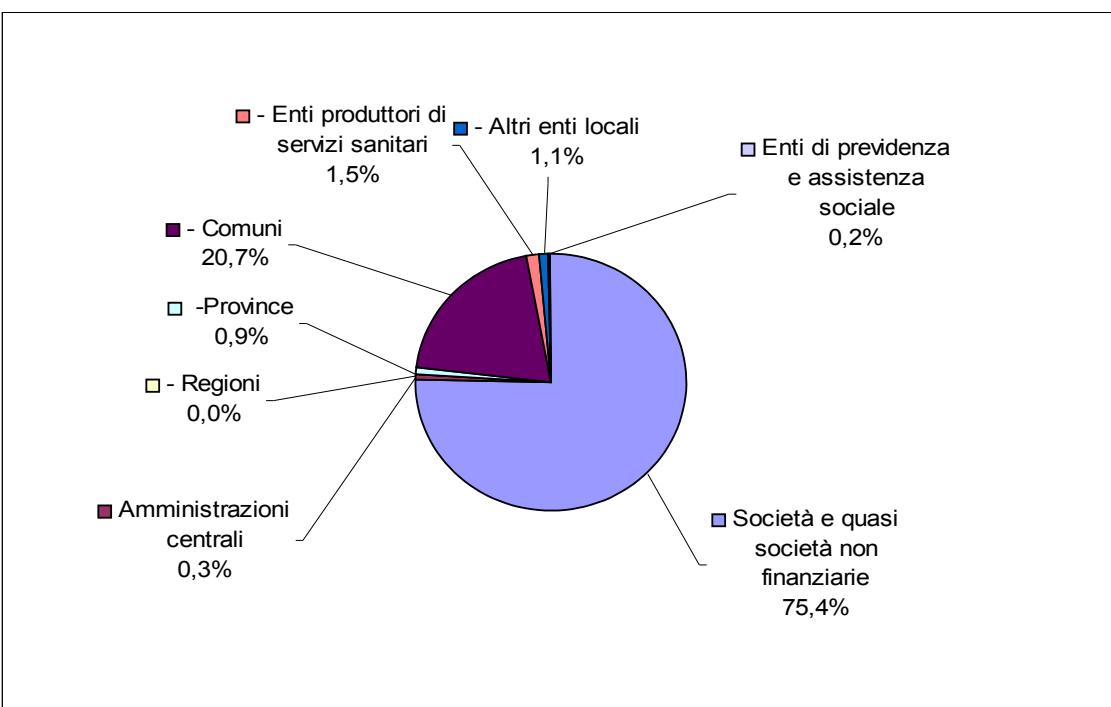
ANALISI E ISTRUTTORIA DOCUMENTALE – ATTO N. 467

VII - ALLEGATO AI DATI DI CONTESTO

Grafico. 2 - Lavori eseguiti per ente realizzatore (Anno 2000) (dati in % sul totale del valore)
Italia



Umbria



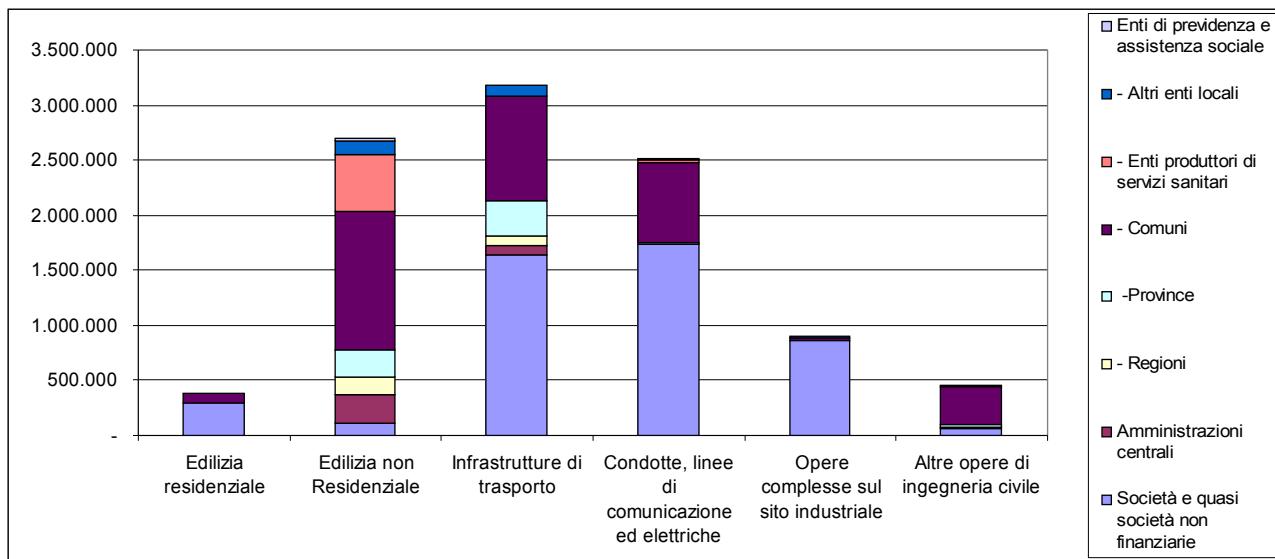
Fonte - Istat - Indagine sulle Opere Pubbliche e di Pubblica Utilità

ANALISI E ISTRUTTORIA DOCUMENTALE – ATTO N. 467

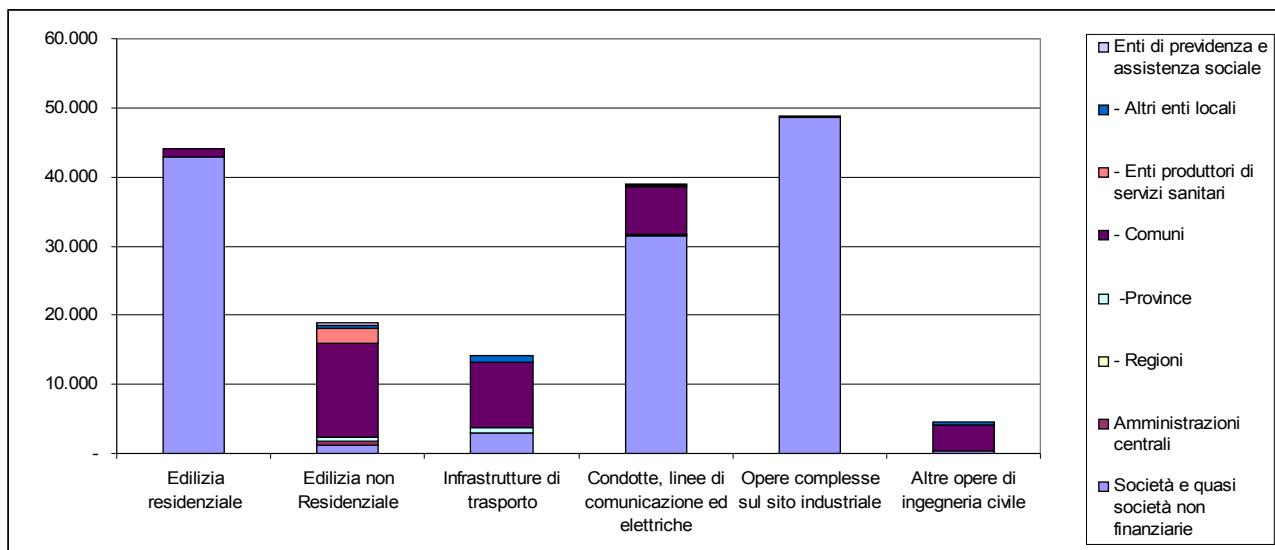
VII - ALLEGATO AI DATI DI CONTESTO

Grafico. 3 - Lavori eseguiti, per settore di intervento ed ente realizzatore (Italia - Anno 2000) (dati in migliaia di euro)

Italia



Umbria



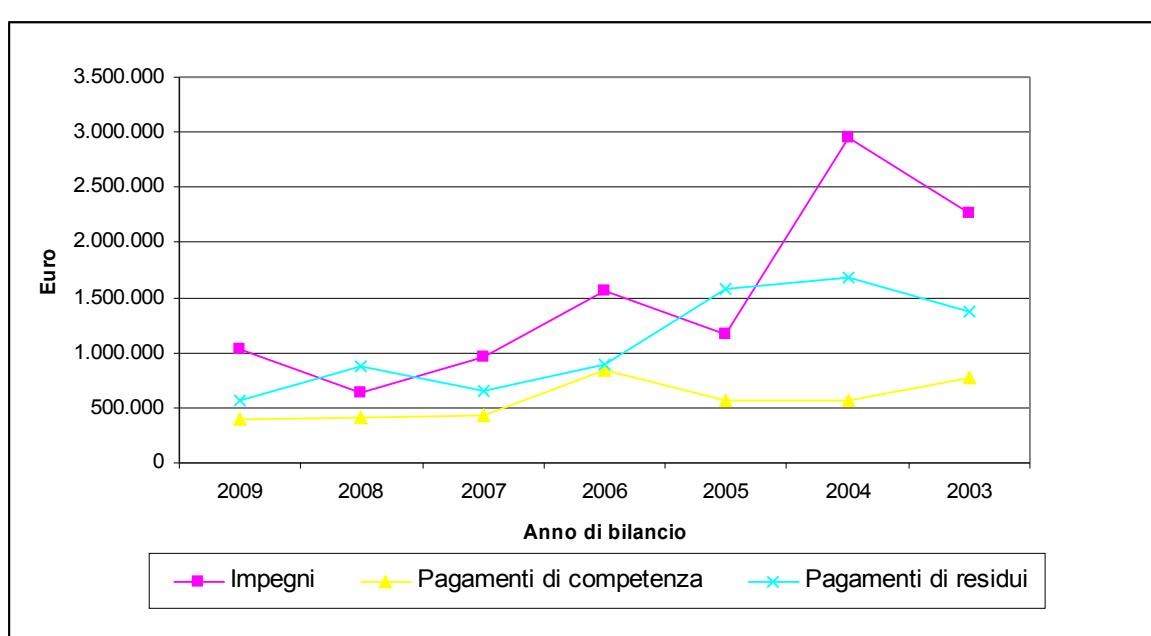
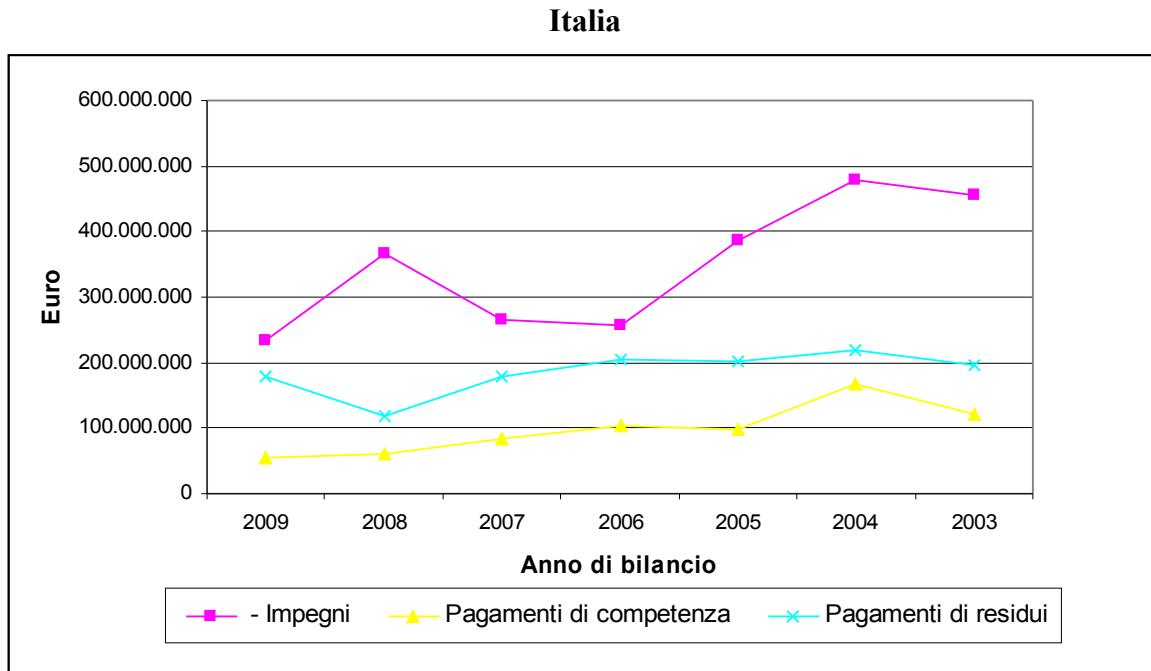
Fonte - Istat - Indagine sulle Opere Pubbliche e di Pubblica Utilità

ANALISI E ISTRUTTORIA DOCUMENTALE – ATTO N. 467

VII - ALLEGATO AI DATI DI CONTESTO

I dati dei Bilanci consuntivi delle amministrazioni locali

Grafico. 4 – Andamento delle spese in conto capitale delle Amministrazioni comunali per espropri e servizi onerose: impegni, pagamenti di competenza e pagamenti di residui (Anni 2003-2009)



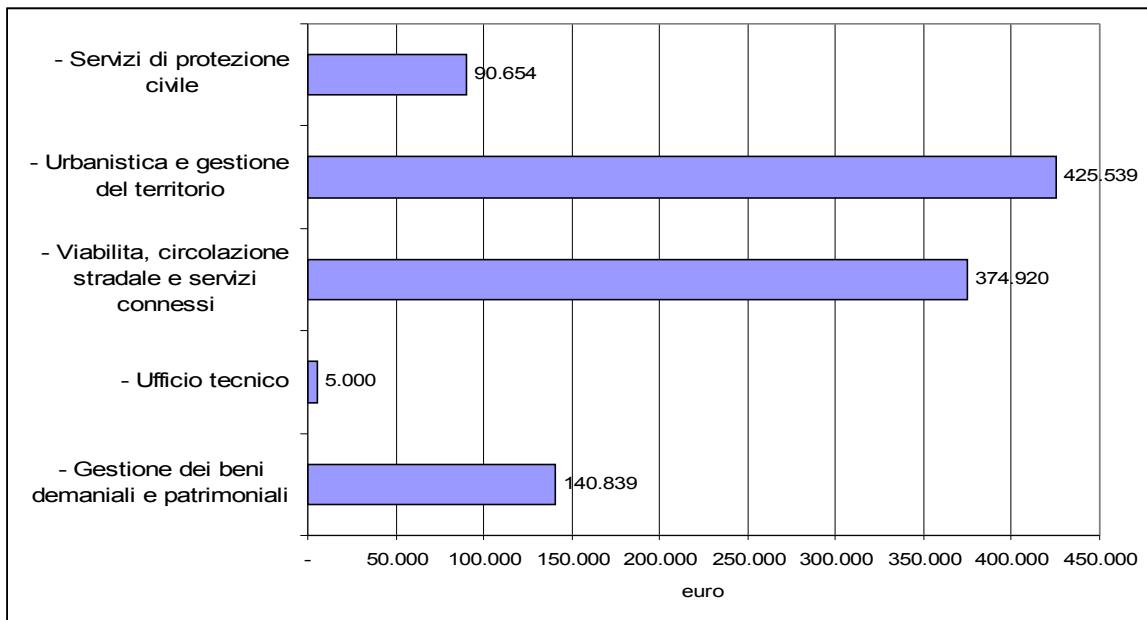
Fonte: *Istat – Bilanci consuntivi delle Amministrazioni comunali*

ANALISI E ISTRUTTORIA DOCUMENTALE – ATTO N. 467

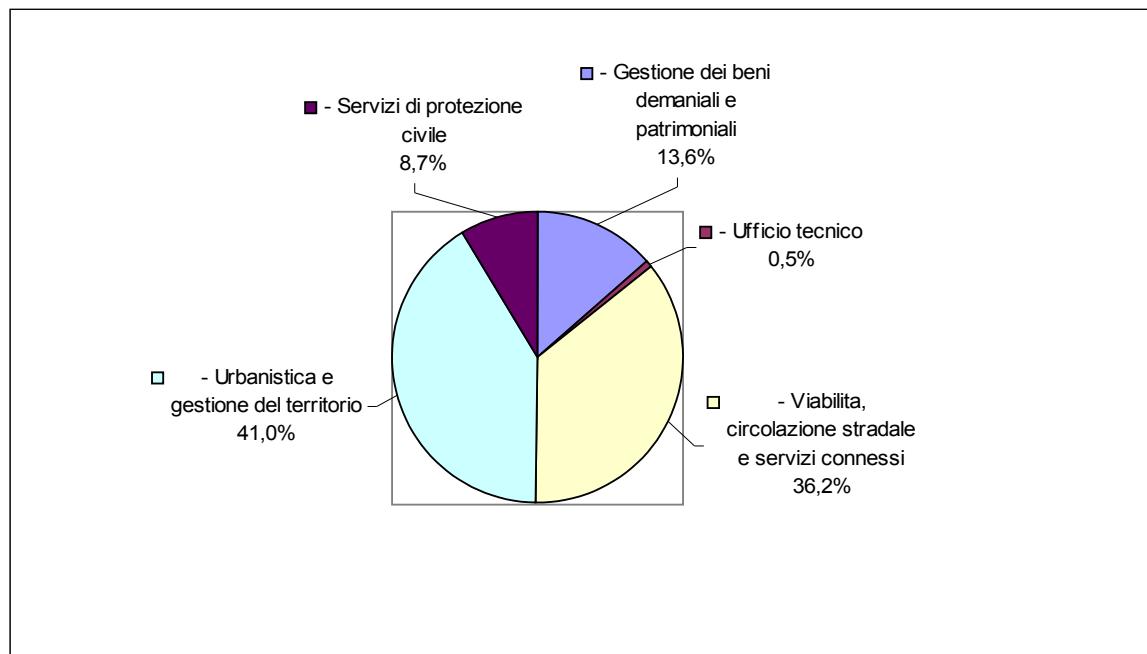
VII - ALLEGATO AI DATI DI CONTESTO

Grafico. 5 – Impegni di spesa in conto capitale delle Amministrazioni comunali per espropri e servitù onerose secondo la funzione dell'intervento (Anno 2009 – Umbria)

Valori assoluti



Valori percentuali



Fonte: *Istat – Bilanci consuntivi delle Amministrazioni comunali*.