

Fonte : https://www.unirc.it/documentazione/materiale_didattico/598_2012_313_14875.doc

LA PROCEDURA ESPROPRIATIVA PREVISTA DAL T.U.

Il testo unico in materia di espropriazioni per pubblica utilità fissa **una procedura unica per l'esproprio** articolata in fasi. Val la pena premettere che l'autorità competente a condurre la procedura di esproprio è quella competente alla realizzazione dell'opera pubblica cui è preordinata l'espropriazione avendo il TU in materia espropriativa stabilito un parallelismo al riguardo.

In sintesi la **procedura d'esproprio**, in senso ampio, si articola in **quattro fasi**:

l'**approvazione dello strumento urbanistico** che introduce il vincolo preordinato all'esproprio (con la localizzazione dell'opera di urbanizzazione primaria e secondaria);

la **dichiarazione di pubblica utilità**,

la **determinazione**, provvisoria o definitiva, dell'**indennizzo**

e il **decreto d'esproprio**.

Vi è, poi, un'ulteriore fase, successiva alla conclusione del procedimento espropriativo, che è quella dell'**immissione nel possesso dell'area espropriata**.

Per ciò che concerne la prima delle indicate fasi, il vincolo preordinato all'esproprio, come chiarito, deriva dalle **localizzazioni presenti nei piani urbanistici e/o nelle varianti di piano**. Tale vincolo ha **durata di cinque anni** e può essere **reiterato** previa corresponsione di un indennizzo in favore del proprietario.

A mente dell'art. 11 del T.U., i proprietari delle aree soggette a vincolo debbono riceverne la **comunicazione** sin dal momento dell'approvazione dello strumento urbanistico che tale vincolo ha apposto. Entro cinque anni dall'apposizione del vincolo, deve essere adottato il **provvedimento che comporta la dichiarazione di pubblica utilità** (a mente dell'art. 12 del D.p.r. n. 327 del 2001, la **dichiarazione di pubblica utilità** può derivare dall'approvazione del **progetto definitivo** di un'opera pubblica, dell'approvazione del **piano particolareggiato**, del **piano di lottizzazione**, del **piano di recupero**, del **piano di ricostruzione**, del **piano della zona**. Ove, poi, l'approvazione dell'atto che comporti la dichiarazione di pubblica utilità non si fondi su un precedente vincolo preordinato all'espropriazione, esso diverrà efficace dal momento in cui acquisterà efficacia il vincolo con l'approvazione del relativo strumento urbanistico).

La dichiarazione di pubblica utilità costituisce un subprocedimento nell'ambito del procedimento di espropriazione ed è **autonomamente impugnabile** in quanto produce un immediato effetto lesivo. La giurisprudenza consolidata amministrativa ritiene, poi, che la PA debba **comunicare l'avvio del procedimento** che si possa concludere con l'atto implicante la dichiarazione di pubblica utilità.

Successivamente alla dichiarazione di pubblica utilità si apre la procedura relativa alla **determinazione dell'indennità d'esproprio**. Tale fase, che si apre con la notificazione della somma offerta e con l'eventuale dichiarazione irrevocabile d'accettazione di tale somma, può alternativamente concludere il procedimento con l'**accordo di cessione del bene** (ed in tal caso l'indennità determinata è definitiva) ovvero con la **determinazione provvisoria dell'indennità** e con il suo deposito nella Cassa depositi e prestiti. Con riferimento all'accordo di cessione del bene,

esso, secondo la tesi prevalente in dottrina, costituisce un'ipotesi di accordo sostitutivo di provvedimento ex art. 11 della L. n. 241 del 1990.

Entro il **termine di cinque anni** dal momento in cui è diventato efficace il provvedimento che comporta la dichiarazione di pubblica utilità, deve essere adottato il **decreto di esproprio**. L'esecuzione del decreto di esproprio, poi, con la relativa immissione nel possesso, deve avvenire nel termine di due anni dall'emanazione del decreto di esproprio medesimo.

Si discute se, in considerazione dell'attribuzione alla giurisdizione esclusiva del GA di tutte le controversie inerenti la procedura espropriativa salvo, secondo le indicazioni della Consulta, i comportamenti meri, le controversie inerenti **procedure espropriative nelle quali il decreto di esproprio sia stato tardivamente emesso**, con la conseguente **sopravvenuta inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità**, rientrino nel raggio della giurisdizione esclusiva del GA o nella giurisdizione del GO.

Ai sensi dell'art. 21 bis della L. n. 241/1990 il **provvedimento ablatorio** acquista efficacia nei confronti di ciascuno dei destinatari dal **momento della comunicazione**, da effettuarsi anche nei modi previsti dal cpc per la notificazione agli irreperibili.

LA DICHIARAZIONE DI PUBBLICA UTILITÀ'

Sotto il profilo storico, la prima legge che ha disciplinato il procedimento di espropriazione per pu è stata la **L. 2359 del 1865**, l'espropriazione era di competenza statale e, in particolare, del Prefetto. All'epoca non esistevano i piani regolatori. La prima fase del procedimento d'espropriazione era la **dichiarazione di pubblica utilità dell'area**, insita nella manifestazione della volontà di realizzare l'opera pubblica unitamente alla constatazione dell'insussistenza della proprietà pubblica.

A mente dell'**art. 13 della L. n. 2359 del 1865**, dovevano essere indicate, con la dichiarazione di pubblica utilità, **la data di inizio e la data di fine dei lavori e la data di inizio e di fine della procedura espropriativa**. Successivamente doveva essere proposto all'interessato l'acquisto dell'area per il "giusto prezzo". Proposta e depositata la somma la PA emetteva il decreto di esproprio.

Non esisteva l'occupazione d'urgenza preordinata all'esproprio. Esisteva, è vero, l'occupazione d'urgenza di cui agli artt. 70 72 e ss ma non era preordinata all'esproprio. Si trattava d'occupazioni d'urgenza finalizzate ad opere urgenti di riparazione di muri pericolanti, di argini e di ponti o al fine di realizzare l'opera sul fondo vicino e per appoggiare i materiali. Non esisteva, dunque, l'occupazione d'urgenza preordinata all'esproprio.

Le procedure espropriative dovettero, successivamente, armonizzarsi con le **previsioni dei piani regolatori** originariamente non previsti. Il piano regolatore generale è uno strumento di governo del territorio introdotto, per la prima volta, dalla legge 1150 del 1942 e precisamente previsto dall'art. 7. Nello strumento urbanistico era, così, prevista la possibilità di **destinare determinate aree alla realizzazione dell'opera pubblica** (si tratta delle localizzazioni). Erano, poi, previsti **piani particolareggiati** con i quali veniva data attuazione alle previsioni del piano regolatore generale e, con riferimento alle localizzazioni individuate dal PRG, veniva emessa l'implicita dichiarazione di pubblica utilità con l'approvazione del progetto dell'opera. Tuttavia, già prima dell'approvazione dei piani attuativi, i vincoli degli strumenti urbanistici comportavano compressioni illimitate del potere di godimento del proprietario, in quanto i **piani regolatori non avevano scadenza**, ai sensi dell'art. 7. La perpetuità del vincolo comportava un'incisione del diritto di proprietà che la Corte

Costituzionale, chiamata a pronunciarsi al riguardo, con sentenza 65 del 68, ha dichiarato illegittima **in difetto di previsione di un indennizzo**.

Nello stesso anno, con **l'art. 2 della L. n. 1187 del 1968**, il Legislatore stabiliva, dunque, che il **vincolo preordinato all'esproprio poteva avere una durata massima quinquennale**.

Entro i cinque anni dall'approvazione dello strumento urbanistico che comporti vincoli preordinati all'esproprio deve, dunque, essere avviato il vero e proprio procedimento espropriativo che inizia con la **dichiarazione di pubblica utilità**.

Le normative successive, ed in particolare l'attuale TU, hanno previsto che la **dichiarazione di pubblica utilità non possa avere una durata superiore a cinque anni** nel senso che, entro tale termine, deve concludersi il relativo procedimento espropriativo con l'adozione del relativo decreto di esproprio, preceduto dalla proposta di indennizzo.

L'occupazione d'urgenza preordinata all'esproprio si inserisce come **procedimento parallelo** a quello relativo all'espropriazione e diretto a porre rimedio al fatto che le amministrazioni non riuscivano a concludere il procedimento medesimo nel termine dei cinque anni ed al fatto che non si riusciva a realizzare l'opera.

Avviato il procedimento espropriativo con la dichiarazione di pubblica utilità, si concedeva, dunque, all'amministrazione la possibilità di essere immessa nel possesso dell'area con **l'occupazione d'urgenza preordinata all'esproprio**. Si trattava, come chiarito, di un **procedimento parallelo** che iniziava con la dichiarazione di indifferibilità ed urgenza. Tale dichiarazione permetteva, nei tre mesi successivi, l'adozione di un decreto di occupazione d'urgenza. Il termine del legittimo possesso del terreno occupato era uguale a quello del procedimento di esproprio (cinque anni). **Nella Legge n. 1 del 1978**, volta ad accelerare la realizzazione delle opere pubbliche, è stata introdotta la figura della **dichiarazione implicita d'indifferibilità ed urgenza** che conseguiva all'**approvazione definitiva del progetto**. Quando veniva approvato il progetto definitivo dell'opera, l'atto di approvazione equivaleva contestualmente alla dichiarazione di pubblica utilità e di indifferibilità ed urgenza.

Su tale assetto della materia, vanno inquadrare le problematiche connesse agli aspetti patologici della procedura espropriativa. In particolare si pose la questione problematica di cosa accadesse **l'opera pubblica fosse stata realizzata fuori dei termini ovvero in difetto del provvedimento di esproprio**. Con la sentenza della **Corte di Cassazione n. 1464 del 1983**, venne introdotto nel nostro ordinamento il fenomeno descritto come **occupazione acquisitiva**, fenomeno del quale sono elementi costitutivi la **dichiarazione di Pu una dichiarazione di indifferibilità ed urgenza esplicita od implicita, l'occupazione dell'area e l'irreversibile trasformazione del fondo**, nonché, infine, la scadenza del termine di occupazione legittima senza il decreto di esproprio. Tale vicenda realizza un acquisto della proprietà che si verifica con **l'irreversibile trasformazione del fondo** che legittima il privato proprietario ad agire per il risarcimento del danno. Diversa dall'occupazione era, poi, **l'occupazione usurpativa** dove, salva l'abdicazione del diritto di proprietà da parte del privato implicita o esplicita, la trasformazione irreversibile del suolo non dava luogo all'accessione invertita ed al privato rimaneva la possibilità di domandare la restituzione del fondo.

Nel **2000 la CEDU con le sentenze Belvedere** ha affermato che la figura dell'occupazione acquisitiva non poteva consentire l'acquisto della proprietà del privato in quanto si trattava di un illecito e l'acquisto della proprietà per effetto di attività illecita violerebbe l'art. 1 del protocollo aggiuntivo della convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo.

Nell'intento di risolvere il problema sollevato dalla CEDU, con il TU in materia di espropriazione fu introdotto l'art. 43 che prevede l'istituto dell'**acquisizione sanante** come strumento per sanare la surriferita vicenda patologica. Ove la PA acclari di aver svolto una procedura espropriativa non corretta e ritenga di mantenere l'opera nella sua proprietà dovrà, dunque, emanare un **atto di natura gestionale** con il quale dichiara di aver svolto la procedura in modo illegittimo, prevedendo contestualmente il risarcimento del danno e pagandolo.

Tale atto di acquisizione sanante deve e può, peraltro, essere **trascritto nei registri immobiliare** (mette, al riguardo, conto rilevare come, nell'ambito dell'occupazione acquisitiva, il proprietario formalmente rimaneva proprietario in quanto non esisteva un atto trascrivibile e la PA era diventata proprietaria sulla base di un illecito e di un fatto materiale). L'art. 43 prevede anche che l'amministrazione convenuta per la restituzione dell'area possa chiedere al giudice di essere condannata al risarcimento del danno con la conseguente paralisi della domanda restitutoria; in tal caso la sentenza ha lo stesso effetto dell'occupazione sanante e diventa, a sua volta, trascrivibile.

Un tema su cui la Suprema Corte e il Consiglio di Stato non convergono è l'**applicabilità temporale del nuovo art. 43 del Tu**. Il punto è se si tratti di norma ordinamentale o processuale. Nel primo caso, l'art. 43 s'applicherebbe solo ai casi successivi (e si tratta dell'orientamento della Corte di Cassazione), nel secondo esso sarebbe applicabile anche ai casi pregressi (e si tratta dell'orientamento del Consiglio di Stato). Altro profilo che presenta posizioni non del tutto omogenee nella giurisprudenza della Suprema Corte e del Consiglio di Stato è quello inerente **il riparto di giurisdizione**.

Secondo l'orientamento del Consiglio di Stato (cfr. ad esempio Cds IV sezione 6636 del 2008), l'**occupazione acquisitiva**, come fattispecie d'acquisto della proprietà **non esiste più** (essa ha vissuto dal 1983 al 2003) in quanto, posta la possibilità di acquistare la proprietà con atto gestionale di acquisizione sanante o con la sentenza di cui all'art. 43 del TU, non residua ragione per il permanente riconoscimento dell'occupazione acquisitiva come fattispecie d'acquisto della proprietà in favore dell'amministrazione.

Allorchè si versi **ancora nei termini del decreto di esproprio non vi è, peraltro, ancora spazio per l'atto di acquisizione sanante** (nel caso sottoposto al Giudice Amministrativo il privato proponeva un'azione ex art. 21 bis Legge Tar in quanto richiedeva l'adozione di un atto di acquisizione sanante; il giudice ha rigettato l'istanza sul rilievo che sino a che non sia scaduto il termine per il decreto di esproprio non può essere richiesta l'adozione di un atto di acquisizione sanante).

Per effetto dell'introduzione dell'**art. 43 del TU in materia espropriativa** nonchè per effetto delle sentenze Belvedere già richiamate, secondo il Consiglio di Stato, in difetto di una legittima procedura espropriativa, il privato rimane sempre titolare del diritto di proprietà del fondo e della connessa **facoltà di chiederne la restituzione** anche se il fondo sia stato **irreversibilmente trasformato** (salva la possibilità, per l'Amministrazione, di paralizzare l'azione restitutoria a fronte del riconoscimento di un risarcimento del danno ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 43). L'Ad plenaria n. 2 del 2005 ha, al riguardo, osservato che, anche in caso di irreversibile trasformazione del fondo, l'amministrazione può sempre essere condannata alla restituzione del fondo anche laddove lo stesso sia stato irreversibilmente trasformato ove sussistano i presupposti di cui all'art. 2058 e 2933 cc, 2° comma valutando caso per caso.

L'Amministrazione diventa proprietaria del fondo, peraltro, anche allorchè il proprietario abdichi al proprio diritto di restituzione chiedendo il risarcimento; prima di ciò il proprietario può scegliere tra

il risarcimento del danno e la restituzione. Il proprietario che chiede la restituzione del fondo può, peraltro, con una semplice memoria convertire la domanda in risarcimento del danno.

LA DETERMINAZIONE DELL'INDENNITA' DI ESPROPRIO

L'**indennizzo per l'esproprio** subito costituisce presupposto di legittimità del provvedimento di espropriazione, sia a mente dell'art. 42 Cost, sia in base a ciò che dispone l'**art. 834 c.c.** che, con riferimento alla sua concreta quantificazione, soggiunge che tale indennizzo deve essere **giusto**.

L'indennizzo per l'esproprio deve poi essere **unico e spetta unicamente al titolare del diritto di proprietà** o, in caso di costituzione del diritto enfiteutico, **all'enfiteuta** (i titolari di diritti reali minori potranno far valere i loro diritti sull'indennizzo riconosciuto al proprietario). Naturalmente, ove oggetto dell'espropriazione sia un **diritto reale minore**, l'indennizzo spetterà al titolare di quest'ultimo.

L'**importo dell'indennizzo** per l'esproprio di **aree edificabili** era, sino alle sentenze n.n. 348 e 349 della Corte Costituzionale del 24 ottobre 2007, fissato dall'art. 5 bis del D.L. n. 333 del 1992 (riprodotto nell'art. 37 del TU in materia espropriativa) e, cioè, pari alla **semisomma ridotta del 40% del valore venale del bene e del suo reddito dominicale rivalutato e moltiplicato per dieci**.

Tale importo era considerevolmente **più basso** rispetto al **valore di mercato** dell'area e tale difformità è stata oggetto di **giudizio d'illegittimità costituzionale** da parte della Consulta con le riferite sentenze. La Corte Costituzionale ha, infatti, osservato come l'**art. 1 del Protocollo addizionale** alla convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 (CEDU), stabilisca che nessuno possa essere privato della sua proprietà se non per una **causa di pubblica utilità**, nelle **condizioni previste dalla legge** e secondo i **principi del diritto internazionale**. Di fatto, l'interpretazione della norma accolta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo è stata che l'espropriazione debba essere compensata dal **riconoscimento di un indennizzo non inferiore al valore di mercato** del bene espropriato. ove non si tratti di espropriazioni dirette a realizzare complessive riforme economico sociali. In tale prospettiva, ha osservato la Consulta, una disposizione, come quella dell'art. 5 bis, che preveda un indennizzo di livello inferiore rispetto al valore di mercato del bene, si pone in contrasto con l'art. 1 del protocollo addizionale alla Convenzione e, di conseguenza, con l'art. 117 della Cost., 1° comma che pone un rinvio c.d. mobile alle norme di diritto internazionale di volta in volta pertinenti.

In linea con le indicazioni della Corte Costituzionale è intervenuto il legislatore ordinario, con la Finanziaria 2008 (l. n. 244 del 2007) che ha fissato, nel T.U., all'art. 37, un nuovo criterio di computo dell'indennizzo dovuto per l'esproprio di aree edificabili. Tale criterio è quello del **valore venale del bene**, salvo che si tratti di espropriazioni relative a riforme economico sociali, nel qual caso l'indennizzo può essere **diminuito del 25%**. Ove, poi, il soggetto espropriato addivenga ad una **cessione volontaria** dell'area ovvero se l'accordo di cessione non si sia concluso per causa non imputabile all'espropriato, **l'indennizzo sarà aumentato del 10%**.

Il nuovo criterio di computo dell'indennizzo si applica anche alle espropriazioni in corso, salvo che la determinazione dell'indennizzo sia stata condivisa, ovvero accettata o, comunque, diventata irrevocabile.

La nuova norma pone problematiche interpretative, in particolare, per ciò che concerne i limiti d'ammissibilità della **riduzione del 25% dell'indennità**. Secondo la prevalente dottrina, le riforme economico sociali che legittimerebbero tale riduzione dell'indennizzo dovuto non potrebbero essere

considerati **i piani per l'edilizia economica e popolare** stante la loro natura di atti pianificatori generali del territorio ed anche in considerazione che **gli assegnatari degli alloggi sono, poi, legittimati a rivenderli immediatamente.**

La dottrina ha, al riguardo, rilevato che, quella della riforma economico sociale che legittimerebbe un indennizzo ridotto del 25%, sarebbe una **clausola programmatica** che dovrebbe essere specificatamente attuata dal Legislatore, non essendo consentito alla PA, in difetto di una norma primaria attributiva del relativo potere, di qualificare specifici interventi che comportino provvedimenti ablatori come volti a realizzare riforme economiche e sociali per limitare il quantum dell'indennizzo..

Ulteriore profilo dubbio di costituzionalità della norma è la previsione dell'incremento del 10% dell'indennità in caso di cessione volontaria del fondo edificabile. E' stato osservato che tale previsione, applicabile solo per le espropriazioni realizzate dalla PA e soltanto per quelle aventi ad oggetto fondi edificabili, presenterebbe profili di irragionevole disparità di trattamento con le altre tipologie espropriative e con le espropriazioni di competenza dei privati.

Rimangono in vigore, invece, i criteri di computo dell'indennizzo relativo all'**esproprio di aree agricole o di aree edificate.** Per queste ultime vale il criterio del **valore venale**, per le aree agricole quelle del valore venale in relazione alle colture esistenti e dei manufatti edilizi legittimamente realizzati. Ove le aree non siano coltivate, il valore venale va determinato con riferimento alle colture maggiormente praticate nella zona.

LE OCCUPAZIONI D'URGENZA

Tra gli atti ablativi di urgente necessità, debbono, innanzitutto, essere trattate le **occupazioni d'urgenza.**

Le occupazioni d'urgenza possono essere giustificate da **cause di forza maggiore** e, in tale caso, sono strumentali all'esecuzione di un'opera pubblica.

Vi sono, poi, le occupazioni necessarie **per la realizzazione di opere dichiarate indifferibili e urgenti.** In tal caso, dunque, l'occupazione d'urgenza è **preceduta dalla dichiarazione d'indifferibilità** e si pone all'interno di una procedura espropriativa. Con riferimento all'occupazione d'urgenza è dovuta al proprietario un'indennità calcolata in misura percentuale rispetto all'indennità prevista dall'art. 5 bis del D.L. n. 333 del 1992 (si veda, in tal senso Cass. Civ. SS.UU. n. 493/1998).

L'occupazione d'urgenza preordinata all'espropriazione è oggi disciplinata dall'**art. 22 bis del T.U.** che stabilisce, qualora l'avvio dei lavori rivesta carattere di particolare urgenza, la possibilità dell'occupazione temporanea degli immobili necessari con l'emissione di un **decreto motivato che determini l'indennità da offrire in via provvisoria.**

Deve sottolinearsi che il **decreto** che dispone l'**occupazione d'urgenza** diventa inefficace qualora non venga emanato il **decreto di esproprio** nel termine di cinque anni da quando sia divenuto efficace il provvedimento implicante la dichiarazione di pubblica utilità di cui all'art 13 .

Con riferimento alle occupazioni di urgenza, così come in relazione a tutti gli altri atti ablativi di urgente necessità, mette conto rilevare come la legge disciplini solo i presupposti per la loro adozione essendo, invece, il loro contenuto atipico.

Tra gli ulteriori atti ablativi di urgente necessità, vi sono le **requisizioni d'urgenza contemplate dall'art. 7 LAC** e gli ordini di distruzione di beni, salvo indennizzo, a fini preventivi e cautelari.

LA RETROCESSIONE DEI BENI NELLE PROCEDURE DI ESPROPRIO

L'istituto della **retrocessione dei beni** oggetti di esproprio è disciplinato dagli **artt. 46-48 del T.U.** E' prevista la retrocessione **totale** (art. 46) e quella **parziale** (art. 47).

Il proprietario può chiedere la **retrocessione totale** dei beni che siano stati oggetto di provvedimento di esproprio qualora, entro il termine di **dieci anni** dal decreto di esproprio, l'opera pubblica **non è stata realizzata o non è cominciata** o anche in epoca **anteriore** qualora risulti **l'impossibilità della sua esecuzione**. Al medesimo spetta, in tal caso, una **somma a titolo di indennità**.

La **retrocessione parziale**, invece, dipende dal **mancato totale utilizzo** dei beni che hanno formato oggetto del provvedimento d'esproprio, all'**esito della realizzazione dell'opera** pubblica. In tal caso, l'art. 47 stabilisce che il proprietario possa chiedere la retrocessione dei **beni non utilizzati**.

Sia nel caso della retrocessione totale che in quello della retrocessione parziale, ove non vi sia accordo sul **corrispettivo della retrocessione**, esso potrà essere determinato ai sensi dell'**art. 48 del T.U.** dall'ufficio tecnico erariale o dalla commissione provinciale prevista dall'articolo 41, su istanza di chi vi abbia interesse, sulla base dei **criteri** applicati per la determinazione dell'**indennità di esproprio** e con riguardo al **momento del ritrasferimento**.

Con riferimento alle aree soggette a retrocessione, peraltro, il Comune, nel cui territorio sono localizzate le aree, ha **diritto di prelazione d'acquisto** da esercitarsi entro termini perentori fissati dall'ultimo comma dell'art. 49 del TU. Le aree così acquisite entrano a far parte del patrimonio indisponibile dell'ente territoriale.

I VINCOLI PROEORDINATI ALL'ESPROPRIO

Il **piano regolatore generale** è un **atto complesso** di competenza comunale e sottoposto all'approvazione regionale volto a disciplinare l'assetto del territorio comunale e la sua trasformazione. Il PRG contiene **norme di carattere programmatico** destinate ad essere attuate mediante i piani attuativi e **norme immediatamente precettive che producono vincoli conformativi** immediatamente efficaci sulla proprietà privata. Tra le norme che lo compongono possono distinguersi le **localizzazioni** di future opere di urbanizzazione primaria e secondaria che introducono **vincoli preordinati all'esproprio**, e le **zonizzazioni** attraverso le quali il territorio comunale viene suddiviso in zone funzionali caratterizzate da specifiche destinazioni (abitativa, agricola, industriale, di rispetto ecc ecc). Il prg contiene poi norme che individuano i **criteri dell'attività edilizia**.

La distinzione è rilevante in quanto, mentre le **zonizzazioni** determinano la conformazione delle proprietà insistenti su un determinato territorio in via generale ed astratta, rispondono alla funzione di cui all'**art. 42 cost, secondo comma**, non legittimano **alcuna prtesa indennitaria** e sono **atempo indeterminato**, le **localizzazioni** determinano vincoli **preordinati all'espropriazione**, azzerano il contenuto del diritto di proprietà, sono funzionalizzate ad una successiva procedura espropriativa, hanno **durata quinquennale**, possono essere **reiterate solo previo indennizzo** e se la reiterazione del vincolo sia **congruamente motivata**.

La Corte Costituzionale, con **sentenza n 179 del 1999**, ha, peraltro, avuto modo di chiarire che lo stesso regime dei vincoli preordinati all'esproprio debba riconoscersi anche per i **vincoli** che

abbiano carattere **sostanzialmente espropriativo** nel senso di comportare un rilevante svuotamento del contenuto della proprietà. Sempre secondo i chiarimenti forniti dalla Consulta, peraltro, non costituiscono vincoli sostanzialmente espropriativi quelli che destinano determinati fondi ad attività realizzabili **anche ad iniziativa privata o promiscua pubblico privata** (ad es parcheggi, impianti sportivi, parcheggi). Neppure costituiscono vincoli espropriativi quelli che, pur comprimendo l'edificabilità, dipendono, in via generale ed astratta, dalle **caratteristiche intrinseche del fondo** (si pensi ai vincoli ambientali paesistici). Il Consiglio di Stato, a proposito della reiterazione dei vincoli preordinati all'espropriazione, ha avuto modo di chiarire come la previsione dell'**indennizzo** non costituisca **requisito di legittimità** dell'atto di variante comportante la reiterazione medesima.

I vincoli preordinati all'esproprio sono previsti e disciplinati dal Testo Unico in materia di espropriazione per pubblica utilità e, segnatamente, dagli artt. 9-11 del D.p.r. n. 327 del 2001.

Sotto il profilo storico, val la pena ricordare come le localizzazioni comportanti i vincoli preordinati all'espropriazione fossero, originariamente, previste senza limite temporale dall'**art. 7 della legge urbanistica n. 1150 del 1942**, come, con **sentenza n. 55 del 29 maggio 1968 della Corte Costituzionale**, l'art. 7 fosse stato dichiarato illegittimo nella parte in cui consentiva la perpetuità del vincolo senza la previsione di un indennizzo, come l'**art. 2 della L. n. 1187 del 1968** avesse previsto che i vincoli preordinati all'esproprio avessero un termine di efficacia di cinque anni e come la **sentenza n. 179 del 1999** della Consulta, con riferimento alla prassi invalsa, da parte delle amministrazioni comunali, di reiterare i vincoli attraverso l'approvazione di varianti del PRG avesse dichiarato l'illegittimità dell'art. 2 della L. n. 1187 del 1968 nella parte in cui consentiva tale reiterazione senza imporre il pagamento dell'indennizzo.

Il Testo Unico ha, dunque, raccolto gli esiti di tale percorso normativo e di giurisprudenza prevedendo che:

i vincoli preordinati all'esproprio possono essere previsti dai **piani regolatori generali o dalle loro varianti** e acquistano efficacia contestualmente all'atto che li contiene.

I vincoli preordinati all'esproprio mantengono la loro efficacia per la **durata di cinque anni**, durante i quali può essere adottato il provvedimento che comporta la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera.

In difetto, **decorso il termine** quinquennale, il vincolo preordinato all'esproprio **perde efficacia** ma può essere reiterato mediante una variante di piano o con un nuovo strumento urbanistico.

In caso di **reiterazione del vincolo** preordinato all'esproprio, il proprietario ha il **diritto ad un'indennità commisurata al danno effettivamente prodotto** in relazione alle condizioni del bene ed alla sua utilità al momento della reiterazione del vincolo.