



NOTE INFOMATIVE DI CARATTERE GENERALE E RISVOLTI SULLA PROCEDURA ESPROPRIATIVA

Sommario

OCCUPAZIONI DEL SUOLO PUBBLICO. PREMESSA.	2
I Beni Pubblici.....	2
I beni demaniali.....	2
Usi civici.....	3
Corsi d'acqua. La demanialità delle acque.....	4
Occupazione ed utilizzo della rete viaria. Status delle strade.....	7
Le strade vicinali.	7
Effetti dell'uso pubblico su una strada vicinale.	8
Effetti in relazione alla procedura di cui al D.P.R. 327/2001 e s.m.i.....	8
Demanio Ferroviario.	9
PROCEDURA DI RICHIESTA della CONCESSIONE.	10



OCCUPAZIONI DEL SUOLO PUBBLICO. PREMESSA.

I Beni Pubblici.

I Beni pubblici: si suddividono in:

1. beni demaniali;
2. beni patrimoniali, che possono, a loro volta appartenere al patrimonio indisponibile o a quello disponibile.

I beni demaniali sono quei beni definiti dalla legge in un elenco tassativo, ovvero quelli che rispondono a determinate caratteristiche. I beni demaniali possono essere definiti beni del demanio necessario, che per loro natura fanno parte del demanio (es. il letto del fiume) e beni del demanio eventuale. (artt. 822 e seguenti del Codice Civile).

I beni pubblici del demanio non sono espropriabili, secondo quanto disposto dall'Art. 823. *"I beni che fanno parte del demanio pubblico sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano... Spetta all'autorità amministrativa la tutela dei beni che fanno parte del demanio pubblico. Essa ha facoltà sia di procedere in via amministrativa, sia di valersi dei mezzi ordinari a difesa della proprietà (948 e seguenti) e del possesso (1168 e seguenti) regolati dal presente codice"*

L'Art. 4 c.1 del DPR 327/2001 e s.m.i. dispone che *"I beni appartenenti al demanio pubblico non possono essere espropriati fino a quando non ne viene pronunciata la sdemanializzazione"*.

Per i beni demaniali non è possibile richiedere la procedura espropriativa ai sensi del D.P.R. 327/2001 e s.m.i. e pertanto le aree non possono essere inserite nel piano particellare di esproprio. Il proponente dovrà richiedere all'amministrazione proprietaria l'accertamento che il bene pubblico non è più in grado di svolgere la sua funzione demaniale e la sua assegnazione alla categoria di bene patrimoniale, se ciò risulta possibile, ovvero richiedere all'ente competente la concessione per l'occupazione del suolo pubblico.

Analogamente **i beni appartenenti al patrimonio indisponibile** possono essere espropriati solo se destinati a un fine pubblico di maggior livello o ritenuto tale dall'amministrazione proprietaria. L'Articolo 828 cc. Cita: *"I beni che costituiscono il patrimonio dello Stato, delle province e dei comuni sono soggetti alle regole particolari che li concernono e, in quanto non è diversamente disposto, alle regole del presente codice. I beni che fanno parte del patrimonio indisponibile non possono essere sottratti alla loro destinazione, se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano"*.

L'Art. 4 c.2 del DPR 327/2001 e s.m.i. dispone che *"I beni appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato e degli altri enti pubblici possono essere espropriati per perseguire un interesse pubblico di rilievo superiore a quello soddisfatto con la precedente destinazione"*.

Per tali beni il Testo Unico Espropri subordina la prosecuzione della procedura espropriativa ad uno specifico sub procedimento di natura comparativa: considerate le problematiche sottese ad una tale valutazione, si suggerisce di tentare preliminarmente soluzioni condivise con l'autorità proprietaria ovvero richiedere all'ente competente la concessione per l'occupazione del suolo pubblico.

Usi civici

Gli usi civici costituiscono diritti reali, imprescrittibili, goduti in comune da una determinata collettività locale su beni di proprietà pubblica o privata, inalienabili ed inusucapibili, assimilabili ai beni demaniali. Per il regime giuridico degli usi civici e le relative procedure per il rilascio di concessioni amministrative o provvedimenti di sdemanializzazione si fa riferimento alla L.R. 2 dicembre 2009 n. 29 e alla circolare 3 FOP del 4.03.1997, reperibili sul sito web della Regione Piemonte alla voce usi civici, al seguente indirizzo: http://www.regione.piemonte.it/usi_civici/index.htm.

Gli usi civici si suddividono in:

- **Essenziali:** caratteristica degli usi compresi in questa classificazione è quella di assicurare, nelle situazioni di estrema necessità, quanto necessario alle famiglie per vivere o, meglio, sopravvivere. (Ad esempio: il diritto a pascolare ed abbeverare il proprio bestiame, raccogliere legna per uso domestico o per il personale lavoro, seminare mediante corrisposta al proprietario).
- **Utili:** caratteristica degli usi compresi in questa classificazione è quella di utilizzare il bene per un prevalente fine economico. (Ad esempio: il diritto di raccogliere o trarre dal fondo, oltre a quanto necessario per i propri bisogni familiari, altri prodotti da commercializzare in modo da ricavarne vantaggi economici).

L'accertamento dell'esistenza di gravami di uso civico sui terreni su cui insiste l'opera, -sia pubblici, che privati - può essere esperito, presso il **Commissariato per il Piemonte, la Liguria e la Valle d'Aosta**, il quale è detentore dell'archivio storico in materia. Presso il Commissariato è possibile effettuare le visure documentali idonee a validare gli elenchi di atti e particelle oggetto di provvedimenti commissariali, forniti, su richiesta degli interessati, dall'amministrazione regionale. Il Commissariato per il Piemonte, la Liguria e la Valle d'Aosta ha sede presso il Tribunale di Torino, C.so Vittorio Emanuele II, n. 130 – P:T.- Ingr. 1- tel. 011 4329504/9040 fax. 011 4329022.

Qualora si appuri l'esistenza di usi civici, non è possibile richiedere la procedura di cui al D.P.R. 327/2001 e s.m.i. Risulta necessario svolgere una delle procedure prevista **agli artt. 4 e 6 della Legge Regione Piemonte 2 dicembre 2009 n. 29:**

- provvedimento di concessione amministrativa;
- alienazione e relativa sdemanializzazione.

Tali azioni possono essere svolte preliminarmente alla presentazione dell'istanza unica, con indicazione nella stessa, degli estremi del provvedimento ottenuto, ovvero richieste in sede di procedimento unico ai sensi del D.Lgs. 387/2003.

Corsi d'acqua. La demanialità delle acque.

Ai sensi dell'art.822 del codice civile, primo periodo: "*Appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti; i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia (Cod. Nav. 28, 692); le opere destinate alla difesa nazionale...*"

Il demanio idrico è formato da tutte quelle acque che possono essere utilizzate per uso di pubblico interesse generale¹:

- **i fiumi, i laghi i torrenti** escluse le foci che sboccano in mare (artt.822 c.c. e 28 c.nav.). Appartengono al demanio anche i terreni abbandonati dalle acque correnti (art.942 c.c.) e l'alveo abbandonato da un fiume o torrente (art.946 c.c.) sia che ciò avvenga per fatti naturali che per fatti artificiali indotti dall'attività antropica (art.947 c.c.)...
- **le acque definite pubbliche** dalle leggi in materia. In particolare, la legge 5 gennaio 1994, n.36 definisce pubbliche tutte le acque superficiali e sotteranee, ancorché non estratte dal sottosuolo...

Anche il terreno, interessato dallo scorrimento delle acque pubbliche di un fiume, è demaniale. In questo caso la demanialità discende dalla "funzione" che il terreno assume a supporto e contenimento del fiume medesimo, funzione che, automaticamente, viene meno in conseguenza di fenomeni naturali quali fenomeni "di piena" e "di magra", che non abbiano carattere transitorio, ma che siano in grado di determinare in modo irreversibile la cessazione di quella funzione. Ciò che si verifica, ad esempio, nel caso di ritiro delle acque da una riva verso l'altra, ovvero nel caso dell'abbandono dell'alveo (Cass. Civ., Sez. II, n. 10607 del 9 ottobre 1991). Inoltre, fanno parte del demanio idrico-fluviale le sponde e le rive interne dei fiumi, in quanto rientranti nel concetto di alveo. Il discrimine rispetto alle sponde e rive esterne è dato dall'essere, le zone interne, soggette a immersione nel caso di piene ordinarie, a differenza delle esterne che possono essere invase dalle acque solo nell'ipotesi di piene straordinarie. Queste zone esterne, proprio perché escluse dall'alveo, sono private ed appartengono ai proprietari dei fondi rivieraschi.²

Classificando i beni in base al carattere naturale o artificiale del sedime, su cui scorre l'acqua, si rileva la seguente distinzione³:

- **beni naturali**: sono beni che esistono indipendentemente dall'opera dell'uomo (es. lido di mare, fiume, torrente, lago). Per essi l'acquisto della demanialità si verifica per il solo fatto di esistere e possedere ii requisiti previsti dalla legge che li faccia considerare tali.
- **beni artificiali**: derivanti dall'opera dell'uomo, (come i canali e gli acquedotti) diventano invece demaniali nel momento in cui rientrano in uno dei tipi fissati per legge, e cioè nel momento in cui l'opera sia realizzata con una sua destinazione pubblica, purché siano di proprietà dell'ente territoriale.

¹ F.Caringella, "Il diritto amministrativo-Beni Compiti Giustizia", Tomo II, III Edizione, Edizione De Simone, pagg. 904-905.

² Cass. Civ. Sez. Unite, n. 12701 del 18 dicembre 1998.

³ Casetta, "Manuale di diritto amministrativo", Milano, 2006, 174ss



A seguito del processo di decentramento amministrativo avviato con D.Lgs. 112/98, sono state affidate alla Regione le competenze relative alla gestione del demanio idrico, che comprende la determinazione e l'introito dei relativi canoni di concessione, ma non la titolarità dei relativi beni che è rimasta in capo alla Stato. Per ulteriori informazioni circa le procedure e le competenze ascritte alle diverse strutture regionali si può far riferimento al sito internet: http://www.regione.piemonte.it/oopp/d_idrico/index.htm.

A tal proposito si fa riferimento alla normativa regionale, reperibile sul sito web della Regione Piemonte - Opere Pubbliche - Demanio Idrico, al seguente indirizzo: http://www.regione.piemonte.it/oopp/d_idrico/normativa.htm.

In particolare la Legge Regione Piemonte 12/2004 agli artt.1 e 2 dispone che "*l'occupazione di aree del demanio idrico, con o senza realizzazione di manufatti, e' soggetta al rilascio di concessione da parte della Regione*". La ripartizione delle funzioni tra Regione e Comuni in tale ambito era inoltre prevista dalla L.R. n. 5/2001, agli artt. 96 e 98.

Inoltre il Decreto del Presidente della Giunta Regione Piemonte n.14/R del 6/12/2004 all'art. 5 - Approvazione progetti in sede di conferenza di servizi - dispone che "*Gli interventi che comportano accesso in alveo, occupazione temporanea o permanente di sedime demaniale, approvati in sede di conferenza di servizi, sono segnalati dal responsabile del procedimento di approvazione ai Settori decentrati competenti per gli adempimenti relativi al rilascio della concessione*".

Si riporta di seguito una traccia finalizzata al supporto per la verifica del regime del corso d'acqua.

Regime del bene	Descrizione	Procedura interessata
DEMANIO IDRICO DI PROPRIETÀ STATALE	<p>Le acque pubbliche, salvo diversa previsione legale, fanno parte del demanio dello Stato in considerazione tanto del citato art. 822 c.c. quanto del R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775[2].</p> <p>Ai sensi dell'art.822 del c.c. La proprietà statale dei corsi d'acqua, si estende anche in via residuale, ossia qualora il corso d'acqua non sia di proprietà altrui, lo stesso entra a far parte del demanio idrico statale.</p> <p>Sebbene la proprietà del demanio idrico rimanga in capo allo stato, in seguito al D.Lgs.112/98, la gestione e quindi le concessioni sono di competenza regionale.</p>	<p>Le occupazioni di aree appartenenti al demanio statale, non sono assoggettabili alla procedura ai sensi del D.P.R.327/2001 e s.m.i.</p> <p>Pertanto tali aree non devono essere inserite nel piano particellare di esproprio, ma è necessaria la richiesta di concessione di occupazione del demanio idrico, da presentare all'ente competente: Regione Piemonte.</p>

<p>DEMANIO IDRICO DI PROPRIETÀ REGIONALE</p>	<p>I corsi d'acqua di appartenenza della Regione Piemonte sono limitati ed individuati in apposito elenco.</p>	<p>Analogamente ai beni del demanio idrico statale, i beni del demanio idrico regionale non possono essere soggetti a procedura ablativa ai sensi del D.P.R. 327/2001.</p> <p>Pertanto per l'occupazione temporanea e/o permanente, è necessaria la richiesta di concessione, da presentare all'ente competente: Regione Piemonte.</p>
<p>DEMANIO IDRICO COMUNALE</p>	<p>In casi particolari, i corsi d'acqua potrebbero avere carattere di demanio comunale. Si tratta di casi puntuali, ove la proprietà è opportunamente comprovata.</p>	<p>Analogamente ai beni del demanio idrico statale e regionale, tali beni non possono essere soggetti a procedura ablativa ai sensi del D.P.R. 327/2001.</p> <p>Pertanto per l'occupazione temporanea e/o permanente, è necessaria la richiesta di concessione, da presentare all'ente competente: Amministrazione Comunale.</p>
<p>SEDIME PROPRIETÀ PRIVATA</p>	<p>Nel caso si tratti di opere artificiali, sebbene il bene acqua rimanga pubblico, il terreno su cui essa scorre, qualora non sia di proprietà di un ente pubblico territoriale, non assume il carattere di demanialità. Pertanto il sedime costituisce un bene privato, di proprietà privata. Tale casistica, si presenta in caso di canali, acquedotti...</p>	<p>Le occupazioni, di qualsiasi tipo (occupazione temporanea, permanente, servitù ecc...) fanno sorgere in capo ai proprietari (frontisti) il diritto di indennizzo.</p> <p>Le aree interessate devono essere specificate nel piano particellare di esproprio, qualora non si raggiunga un accordo bonario con il proprietario.</p>

In base a quanto fin qui premesso si consiglia, di valutare con particolare attenzione il regime di quei corsi d'acqua definiti come Canali. Tali corsi d'acqua possono essere gestiti dai consorzi, i quali potrebbero risvestire esclusivamente il ruolo di gestore oppure essere i proprietari dello stesso.

Pertanto è necessario appurare per ogni singolo caso la natura del canale, anche relativamente alla situazione catastale ed in seguito procedere con l'iter corretto.



Occupazione ed utilizzo della rete viaria. Status delle strade.

Secondo il disposto del D.Lgs. 30-4-1992 n. 285 art.2 c.3: *"Le strade sono classificate, riguardo alle loro caratteristiche costruttive, tecniche e funzionali, nei seguenti tipi:*

A - Autostrade;

B - Strade extraurbane principali;

C - Strade extraurbane secondarie;

D - Strade urbane di scorrimento;

E - Strade urbane di quartiere;

F - Strade locali;

F-bis - Itinerari ciclopedonali (8)".

e c.5 *"Per le esigenze di carattere amministrativo e con riferimento all'uso e alle tipologie dei collegamenti svolti, le strade, come classificate ai sensi del comma 2, si distinguono in strade "statali", "regionali", "provinciali", "comunali", secondo le indicazioni che seguono. Enti proprietari delle dette strade sono rispettivamente lo Stato, la regione, la provincia, il comune".*

Nel caso in cui l'opera richieda un'occupazione temporanea o permanente di un bene appartenente al demanio stradale; dato atto che, tali beni per loro natura non sono suscettibili alle procedure ablativo, è necessaria la richiesta di concessione per l'occupazione del suolo pubblico all'ente proprietario.

Le strade vicinali.

La classificazione delle strade ai sensi del Codice Stradale, D.Lgs 285/1992 lettera d) stabilisce che le strade sono: "...**Comunali**, quando congiungono il capoluogo del comune con le sue frazioni o le frazioni fra loro, ovvero congiungono il capoluogo con la stazione ferroviaria, tranviaria o automobilistica, con un aeroporto o porto marittimo, lacuale o fluviale, con interporti o nodi di scambio intermodale o con le località che sono sede di essenziali servizi interessanti la collettività comunale. Ai fini del **presente codice, le strade "vicinali" sono assimilate alle strade comunali**"

Le strade dette vicinali possono essere:

- strade pubbliche in quanto comunali, di proprietà del comune, soggette al medesimo regime delle strade comunali, in quanto tali;
- strade private gravate da una servitù di pubblico passaggio,
- mere strade interpoderali, di proprietà privata ed ad uso esclusivo dei privati.

La definizione di una strada vicinale ad uso pubblico.

La questione in realtà risulta complessa, soprattutto per individuare la vera natura della strada vicinale, se ad uso pubblico o meno. A tal fine si fa riferimento a determinate caratteristiche, definite **Indici sintomatici dell'uso pubblico** di un bene, detti anche **indici di demanialità** delle strade vicinali.

Di seguito sono elencate diversi dei sopracitati indici sintomatici:

1. Risultare dalle mappe catastali, dal P.R.G. dalla toponomastica stradale del comune.
2. Iscrizione nell'elenco delle strade vicinali ad uso pubblico, tenuto dal comune (la pubblicità non è costitutiva, ma solo dichiarativa di un diritto richiesto/preteso dal Comune. Anche qualora



sussista l'iscrizione, la natura "ad uso pubblico" può essere negata con un'azione di negazione di servitù presso il tribunale ordinario, comprovando un titolo idoneo da cui si evinca la proprietà privata e l'uso privato).

3. Concorrenza del Comune alle spese di manutenzione (da 1/5 a 1/2 delle spese).
4. Esistenza di cartellonistica, dei numeri civici lungo la strada.
5. Passaggio di mezzi pubblici (ad esempio per il recupero dei rifiuti).
6. Inoltre i tre seguenti caratteri coesistenti (che possono definire una strada ad uso pubblico anche se non è iscritta nell'elenco comunale delle strade vicinali ad uso pubblico):
 - a. passaggio di persone qualificate come gruppo territoriale;
 - b. idoneità del bene a soddisfare esigenze di carattere generale come il collegamento ad una pubblica via;
 - c. titolo valido, anche consistente nella protrazione dell'uso nel tempo.

Gli indici sintomatici precedenti (elenco a titolo esemplificativo) non sono però sempre sufficienti per assegnare la caratteristica ad uso pubblico, ed è necessario un titolo che attesti l'esistenza di un effettivo diritto pubblico.

Tale titolo può avere diversa natura:

- **atto:** atto di compravendita, convenzione, atto di liberalità, decreto di esproprio o di asservimento;
- **fatto:** uso pubblico ab immemorabili, dicatio ad patriam e usucapione.

Effetti dell'uso pubblico su una strada vicinale.

Qualora l'uso pubblico del bene **sia realmente esistente, esso** prevale sull'interesse del proprietario formale, che non può impedire materialmente (cartello, sbarra) l'uso pubblico della strada privata. In tal caso la Pubblica Amministrazione, anche prima e senza l'adozione di un formale decreto di asservimento ha piena facoltà di richiedere la rimozione di ogni ostacolo al libero accesso a tale area.

Effetti in relazione alla procedura di cui al D.P.R. 327/2001 e s.m.i.

Per quanto concerne la procedura espropriativa, nell'ambito dell'autorizzazione unica degli impianti di produzione di energia prodotta da fonti rinnovabili, il carattere di **strada vicinale di proprietà privata, gravata da una servitù di pubblico passaggio**, ha gli effetti di seguito riportati.

L'utilizzo della strada ai fini del passaggio: per raggiungere i cantieri e le opere, in fase di lavoro o di manutenzione, non necessita l'asservimento, né altra concessione, in quanto la strada sebbene di proprietà privata, è gravata da servitù di pubblico passaggio e la cittadinanza ci può passare.

In merito alla **posa delle tubazioni:**

- sorge in capo ai proprietari privati **il diritto all'indennizzo**, considerato che la tubazione viene posta nel sottosuolo, ovvero in caso di elettrodotto aereo sorvola l'area, che risulta di proprietà del privato.

Il proponente può accordarsi bonariamente con i proprietari, per l'ottenimento della servitù. In tal caso deve presentare un contratto registrato (anche di tipo preliminare) con oggetto



l'asservimento necessario, in caso contrario, dovrà inserire tali aree, nel piano particellare richiedendo l'asservimento coattivo, qualora ne abbia titolo.

- Sorge in capo al proponente l'onere di richiedere al **Comune titolare del diritto di pubblico passaggio, la concessione per l'occupazione del suolo pubblico**, e di pagare il relativo canone. La concessione è relativa alla manomissione della strada, per il tempo necessario per lo scavo, per la posa della tubazione e per il ripristino, periodo durante il quale, viene limitato il diritto al pubblico passaggio.

In base a quanto premesso, **si consiglia di appurare e valutare il titolo per la percorrenza delle aree funzionali all'accesso ai siti**, su cui insistono le opere, sia in sede di costruzione, che di manutenzione dell'opera, appurando il regime delle vie, se trattasi di strade appartenenti al demanio, strade private gravate da servitù di pubblico passaggio ovvero mere strade interpoderali, per agire correttamente di conseguenza.

Demanio Ferroviario.

Ai sensi dell'art.822 del codice civile, primo periodo: *"Fanno parimenti parte del demanio pubblico, se appartengono allo Stato, le strade, le autostrade e le **strade ferrate**; gli aerodromi; gli acquedotti; gli immobili riconosciuti d'interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia; le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche; e infine gli altri beni che sono dalla legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico"*.

Il demanio ferroviario consiste nelle strade ferrate e nelle relative pertinenze, appartenenti ad enti pubblici territoriali.

La demanialità della sola via ferrata e delle pertinenze, rimane tale, se i beni appartenevano all'azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato, in epoca anteriore alla sua trasformazione in ente ferrovie dello stato avvenuta con la Legge 210/1985.⁴

A tal proposito si cita la sentenza del Consiglio di Stato sezione IV, del 14 dicembre 2002, n. 6923 che indica che *"...Un discorso a parte deve riguardare l'espropriazione di beni appartenenti alla S.P.A. Ferrovie dello Stato, in precedenza di proprietà dell'omonimo ente. In base all'art. 15 della L. 210/1985, deve escludersi la possibilità di sottrarre alla loro destinazione beni vocati a pubblico servizio senza il consenso della società, a nulla rilevando il mutamento di veste giuridica da ente pubblico a soggetto privato, perché la privatizzazione ha riguardato profili concernenti l'assetto organizzativo e non anche il regime giuridico dei beni."*

⁴ Riferimento a "Il diritto amministrativo tomo II"; Francesco Garingella, Edizioni Giuridiche Simone.



PROCEDURA DI RICHIESTA della CONCESSIONE.

La procedura di richiesta di concessione, può far parte integrante del procedimento unico e pertanto rientrare nei lavori della conferenza di servizi.

A tal fine, il proponente deposita contestualmente all'istanza di autorizzazione unica, la/le richieste di concessioni per uso del suolo pubblico...

Gli enti preposti alla gestione delle concessioni, sono opportunamente inclusi nell'elenco dei soggetti partecipanti alla procedura e si pronunciano in sede di conferenza di servizi. L'autorizzazione unica rilasciata al proponente potrà contenere al suo interno la/e concessione/i e i relativi termini, ovvero nel procedimento unico si potrà ottenere un parere di massima circa l'occupazione che verrà successivamente formalizzata, mediante apposito procedimento.