

## INTRODUZIONE

La presente tesi si propone di esaminare la disciplina vigente in materia di “*Espropriazione per pubblica utilità*” ed i conseguenti riflessi solitamente determinati sui destinatari dei relativi provvedimenti emessi dalle c.d. “*Autorità esproprianti*” e non di rado caratterizzati, tra l’altro, da talune irregolarità formali e/o sostanziali tendenzialmente lesive dei diritti e delle legittime aspettative dei soli soggetti c.d. “*Espropriandi*”.

Nel corso dell’esposizione, dopo una doverosa sintesi dell’evoluzione normativa di interesse, verrà quindi analizzato quanto in ultimo disposto dal D.P.R. 08.06.2001, n. 327: “*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità*” [di seguito anche solo T.U.], nella versione ad oggi vigente, con cui il legislatore ha evidentemente mirato a regolamentare il fenomeno delle occupazioni illegittime della pubblica amministrazione dei suoli altrui, così diffuso nel nostro ordinamento da divenire, negli anni, una conclamata patologia nel rapporto tra potere pubblico e proprietà privata.

Prima di detto D.P.R., entrato in vigore in data 30.06.2003, l’ordinamento non prevedeva difatti alcuna normativa specifica che regolasse questi fenomeni, che finivano pertanto col configurare un’abituale violazione delle regole previste in materia di proprietà e di espropriazione, spesso avallata, peraltro, da costante giurisprudenza, nonostante questa fosse puntualmente avversata dalla migliore dottrina, spingendola a considerare il *modus operandi* invalso nella pubblica amministrazione, una mera forma di arroganza del potere pubblico.

La locuzione “*espropriazione per pubblica utilità*” è tradizionalmente e convenzionalmente usata nel diritto amministrativo per indicare un complesso istituto identificato da uno specifico procedimento, da atti di amministrazioni pubbliche e/o di soggetti privati aventi determinati effetti giuridici oltre che da un insieme di posizioni di diritto e di obbligo, di interesse legittimo e di potere originariamente previsti e disciplinati dalla Legge 25.06.1865, n. 2359.

Con tale locuzione può pertanto definirsi il principale degli atti ablatori, ovvero sia gli atti

con i quali il pubblico potere sacrifica gli interessi di un privato cittadino per il vantaggio della collettività, spogliandolo quindi, in tutto o in parte, di uno o più beni immobili di proprietà per una causa legalmente dichiarata di interesse pubblico.

**Nota di redazione:** Laddove nel corso dell'esposizione si rendesse necessario rimarcare, in tutto o in parte, alcuni incisi di specifiche norme di legge testualmente riferite, questi dovranno ritenersi evidenziati **in neretto** a cura dello scrivente.

## **1. L'ISTITUTO ESPROPRIATIVO DISCIPLINATO DALLA L. 25.06.1865, N. 2359<sup>(1)</sup>.**

### **a) La struttura del testo normativo e gli oggetti della sua disciplina.**

Quella che viene ancora definita "*legge fondamentale*" sull'espropriazione, la n. 2359/1865 [nel seguito del presente capitolo la "*Legge*"], contenente la «...*Disciplina delle espropriazioni forzate per causa di pubblica utilità...*» [promulgata sulla base della L. 02.04.1865, n. 2215, che attribuiva «...*Facoltà al Governo del Re di pubblicare e rendere esecutori in tutte le province del Regno alcuni progetti di legge d'ordine legislativo e giudiziario...*»], aveva il proprio ascendente più organico nelle Regie Lettere Patenti del 06.04.1839 [n. 263] del Regno di Sardegna «...*colle quali Sua Maestà determina(va) le regole da osservarsi nei casi di espropriazione per opere di pubblica utilità...*» ma trovava riferimento costituzionale nell'art. 29 dello Statuto Albertino il quale, dopo aver affermato che «...*tutte le proprietà private, senza eccezione alcuna, sono inviolabili...*», aggiungeva «...*tuttavia, quando l'interesse pubblico legalmente accertato lo esiga, si può essere tenuti a cederle in tutto o in parte, mediante una giusta indennità conformemente alle leggi...*».

Nei principi costituzionali di riferimento, che dallo Statuto del 1848 potevano farsi risalire all'art. 17 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo del 1791, l'istituto espropriativo risultava caratterizzato oltre che dal momento autoritativo incidente sul diritto colpito [quindi

---

<sup>(1)</sup> Abrogata dall'art. 58, D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 325, con la decorrenza indicata nell'art. 59 dello stesso decreto e dall'art. 58, D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, con la decorrenza indicata nell'art. 59 dello stesso decreto. L'abrogazione è stata confermata dall'art. 24, D.L. 25 giugno 2008, n. 112.

l'espropriazione in senso stretto], anche dalla specifica evidenziazione richiesta per le finalità cui era preordinata l'espropriazione, nonché dalla disciplina relativa all'indennizzo che a quest'ultima doveva necessariamente riconnettersi.

Conseguentemente, la L. n. 2359/1865 faceva perno su detti profili i quali erano considerati, anche nei loro presupposti e nelle loro implicazioni, nel titolo I sulle «...*Disposizioni generali*...». Vi era, però, anche un titolo II dedicato a «...*Disposizioni particolari*...» che riguardavano le espropriazioni per particolari categorie di opere [militari] o di beni [monumenti] oltre che i contributi sugli incrementi di valore derivanti dalle opere pubbliche, le occupazioni di immobili, i piani regolatori edilizi ed i piani di ampliamento.

A quest'ultimo proposito, prima di esporne sinteticamente gli aspetti più rilevanti, occorre sottolineare che la *Legge* considerava oggetto di disciplina generale appunto la «...*Espropriazione dei beni immobili o di diritti relativi ad immobili per l'esecuzione di opere di pubblica utilità*...», all'epoca obiettivo principale della gestione del territorio. Difatti, le prime norme generali in materia di pianificazione urbanistica, facenti parte del titolo della stessa *Legge* dedicato alle «...*Disposizioni particolari*...», rappresentarono una preoccupazione secondaria del legislatore del 1865, che parve anzi darsi essenzialmente cura di circoscrivere le situazioni nelle quali piani regolatori edilizi e piani di ampliamento potevano essere fatti, limitandosi, quanto alla loro disciplina, a sommarî rinvii all'elaborato *corpus* normativo riguardante l'espropriazione.

È pure il caso di notare preliminarmente che anche delle occupazioni degli immobili la *Legge* trattava, nel titolo sulle «...*Disposizioni particolari*...», come di vicende ordinariamente separate ed indipendenti da quelle propriamente espropriative.

#### **b) La dichiarazione di pubblica utilità.**

Vediamo dunque le «...*Disposizioni generali*...» di cui al citato Titolo I della *Legge* [fatte salve diverse indicazioni, gli articoli di seguito citati devono riferirsi alla Legge n. 2359/1865].

Il primo requisito costituzionale dell'espropriazione, che cioè di essa vi fosse l'esigenza per la soddisfazione di un «...*interesse pubblico legalmente accertato*...» [ex art. 29 Statuto: «...*Tutte le proprietà, senza alcuna eccezione, sono inviolabili. Tuttavia quando l'interesse pubblico legalmente accertato, lo esiga, si può essere tenuti a cederle in tutto o in parte, mediante una giusta indennità conformemente alle leggi*...»], era soddisfatto mediante una serie di norme la cui osservanza risultava necessaria perché un'opera, per la cui esecuzione si intendeva procedere ad espropriazione, potesse essere qualificata di «...*pubblica utilità*...».

Si richiedeva quindi che la pubblica utilità di un'opera, potenzialmente realizzabile anche da privati, fosse espressamente dichiarata «...*per atto dell'autorità competente*...» [cfr. art. 2, primo comma]. Fermo che, residualmente, alla dichiarazione in parola dovesse provvedersi con Decreto Reale su proposta del Ministro dei Lavori Pubblici, udito il Consiglio di Stato, la *Legge* contemplava i casi in cui occorreva provvedere con legge, ovvero con Decreto Reale ma su proposta del Ministro della Difesa o, infine, con Decreto del Prefetto [cfr. artt. 9, 10 e 11].

Laddove non dovesse provvedersi con legge, era comunque stabilito che, per ottenere la dichiarazione di pubblica utilità, Province, Comuni, Corpi morali e privati, dovessero presentare una domanda che indicasse, tra l'altro, la natura e lo scopo delle opere, oltre ad uno studio di fattibilità ed un piano di massima che descrivesse l'insieme delle opere stesse e dei relativi terreni che esse avrebbero dovuto occupare [cfr. art. 3].

Alla domanda veniva quindi data adeguata pubblicità, mentre relazione e piano di massima erano depositati perché chiunque potesse prenderne conoscenza e presentare eventuali osservazioni alle quali il promotore la dichiarazione di pubblica utilità poteva comunque replicare [cfr. artt. 4 e 5]. Dichiarata formalmente la “*pubblica utilità*” dell'opera, venivano quindi stabiliti «...*i termini entro i quali dovranno cominciarci e compiersi le espropriazioni ed i lavori*...», decorsi i quali, salvo proroga, doveva registrarsi l'inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità, con la conseguenza di non potersi procedere alle espropriazioni «...*se non*

*inforza di una nuova dichiarazione ottenuta nelle forme prescritte dalla [presente] legge...»* [cfr. art. 13].

Era inoltre previsto che, ove alla richiesta di dichiarazione di pubblica utilità, fosse stato allegato un «...*semplice piano di massima...*» [cfr. art. 21], dovesse fornirsi un piano particolareggiato di esecuzione dell'opera «...*descrittivo di ciascuno dei terreni ed edifici di cui l'espropriazione si stima necessaria indicandone i confini, la natura, la quantità, l'allibramento, possibilmente il numero di mappa ed il nome ed il cognome dei proprietari iscritti nei registri catastali, ed in difetto nei ruoli dell'imposta fondiaria...*» [cfr. art. 16] da depositarsi, una volta approvato dall'autorità competente, dandosene parimenti annuncio [cfr. art. 17] onde consentire alle “*parti interessate*” di prenderne conoscenza e presentare eventuali osservazioni [cfr. art. 18] e/o opposizioni da decidersi a cura del Prefetto o della «...*Autorità da cui fu impartita l'approvazione...*» [cfr. art. 19].

Attraverso questa serie di atti e di interventi provenienti in parte dal soggetto promotore dell'espropriazione, in parte dall'organo amministrativo competente ad approvare i progetti di opere pubbliche, in parte dall'organo competente a pronunciare l'espropriazione, in parte dai soggetti i cui beni si intendono espropriare, in parte, infine, da qualsiasi soggetto interessato, il legislatore voleva evidentemente garantire l'assoggettamento ad espropriazione dei soli beni effettivamente necessari [*pro-tempore*] all'esecuzione di un'opera la cui pubblica utilità fosse formalmente accertata e dichiarata.

### **c) La retrocessione.**

In tale prospettiva aveva indubbiamente importanza la previa fissazione di specifici termini di inizio e compimento delle espropriazioni e dei lavori, richiesta dall'art. 13, cui si ricollegava difatti la previsione che «...*fatta l'espropriazione, se l'opera non siasi eseguita e siano trascorsi i termini a tale scopo concessi o prorogati, gli espropriati potranno domandare che sia dall'autorità giudiziaria competente pronunciata la decadenza dell'ottenuta dichiarazione di*

*pubblica utilità, e siano loro restituiti i beni espropriati...»* [cfr. art. 63]. Con l'istituto della "*retrocessione*" la *Legge* intese inoltre affermare il diritto degli espropriati ad ottenere la restituzione dei beni laddove questi, a conclusione dell'opera, non avessero ricevuto «...*in tutto o in parte la preveduta destinazione...*» [cfr. art. 60].

#### **d) L'indennità.**

Il doveroso bilanciamento tra la tutela della proprietà privata e la potestà ablatoria della Pubblica Amministrazione [di seguito P.A.] ha sempre trovato concreta manifestazione nell'indennizzo riconosciuto al privato in ragione dell'ablazione patita ed alla cui determinazione la L. n. 2359/1865 dispose potesse giungersi consensualmente o, in mancanza d'accordo, in via autoritativa.

Nell'intento di favorire tale accordo, venne quindi prescritto che chi aveva ottenuto la dichiarazione di pubblica utilità dovesse allegare al piano particolareggiato di esecuzione dell'opera un elenco con l'indicazione dei proprietari dei beni da espropriarsi e del relativo "*prezzo*" offerto a ciascuno di essi. Detto elenco avrebbe dovuto essere inoltre depositato e reso pubblico negli stessi modi e termini del piano particolareggiato [cfr. art. 24].

Nella circostanza veniva difatti previsto che entro lo stesso termine previsto per proporre eventuali "*osservazioni*" e/o "*opposizioni*" al piano particolareggiato, i proprietari potessero accettare, per iscritto, la somma offerta, quand'anche subordinatamente all'esito delle osservazioni proposte [cfr. art. 25], ovvero presentarsi insieme agli esproprianti di fronte al Sindaco, così da stabilire «...*amichevolmente... fra le parti l'ammontare delle indennità...*» [cfr. art. 26] a condizione comunque che, ad avvenuta approvazione del cennato piano, i beni ceduti fossero definitivamente compresi nell'espropriazione [cfr. art. 28].

Ove l'indennità offerta non fosse accettata né si arrivasse ad una sua determinazione in via amichevole, il Prefetto doveva darne notizia al Presidente del Tribunale [cfr. art. 31] il quale provvedeva immediatamente a nominare, «...*con un semplice decreto e senza che sia*

*necessaria la citazione delle parti, uno o tre periti con incarico ai medesimi di procedere alla stima dei beni da espropriarsi...» [cfr. artt. 32÷38].*

Tanto nel caso di accettazione dell'offerta o di accordo amichevole che di determinazione dell'indennità da parte dei periti, doveva quindi seguire il pagamento o il deposito della stessa, solo a seguito dei quali il Prefetto avrebbe potuto emanare i “*Decreti costituenti*”, quali titoli formali da trascrivere agli effetti della pubblicità legale del trasferimento della proprietà dei beni espropriati e dalla cui pubblicazione decorrevano i termini per la contestazione in sede giudiziaria della misura dell'indennità, da parte di terzi nell'ipotesi di accettazione o accordo e da parte degli espropriati nell'ipotesi di determinazione peritale.

L'indennità doveva consistere, nel caso che l'espropriazione interessasse un terreno nella sua totalità, «*...nel giusto prezzo che a giudizio dei periti avrebbe avuto l'immobile in una libera contrattazione di compravendita...»* [cfr. art. 39] e, laddove il terreno fosse invece interessato solo parzialmente, «*...nella differenza tra il giusto prezzo che avrebbe avuto l'immobile avanti l'occupazione, ed il giusto prezzo che potrà avere la residua parte di esso dopo l'occupazione...»* [cfr. art. 40].

Ai fini dell'indennizzo non poteva tenersi comunque conto di costruzioni, piantagioni e/o migliorie, eseguite allo scopo di conseguire un'indennità maggiore o comunque «*...dopo la pubblicazione dell'avviso del deposito del piano d'esecuzione...»* dell'opera [cfr. art. 43].

Ove dall'esecuzione dell'opera pubblica fosse derivato «*...un vantaggio speciale e immediato alla parte del fondo non espropriata...»*, questo avrebbe dovuto essere stimato e detratto dall'indennità calcolata secondo la norma generale salvo che, in presenza di determinate circostanze, il proprietario decidesse di «*...abbandonare all'espropriante l'intero immobile...»* [cfr. art. 41].

Contestualmente la *Legge* prevedeva inoltre che anche «*...l'aumento di valore che dall'esecuzione dell'opera di pubblica utilità sarebbe derivato alla parte del fondo compresa*

*nella espropriazione...» non poteva comunque «...tenersi a calcolo per aumentare la indennità dovuta al proprietario...» [cfr. art. 42].*

**e) L'espropriazione.**

Poche norme venivano comunque dedicate a tale istituto dal legislatore dell'epoca, distinguendo peraltro l'ipotesi che vi fosse consenso sulla misura dell'indennità [per accettazione dell'offerta o comunque per «...*accordi amichevoli...*»] dal caso in cui si fosse dovuto ricorrere ai periti.

Veniva difatti previsto che, ottenuta la prova del pagamento o del deposito dell'indennità, nella prima ipotesi, il Prefetto autorizzasse l'occupazione immediata dei fondi [cfr. art. 30] mentre nella seconda pronunciava l'espropriazione ed autorizzasse l'occupazione dei beni [cfr. art. 48], disponendo tra l'altro che l'espropriante acquisisse la proprietà dei beni dalla data del decreto prefettizio pronunciante l'espropriazione [cfr. art. 50].

Veniva altresì disposto che l'espropriazione producesse effetti non solo sul diritto di proprietà del diretto destinatario del provvedimento di espropriazione ma anche su ogni altro diritto eventualmente afferente al bene espropriato. Al riguardo la *Legge* disponeva difatti che «...*le azioni di rivendicazione, di usufrutto, di ipoteca, di diretto dominio, e tutte le altre azioni esperibili sui fondi soggetti ad espropriazione, non possono interrompere il corso di essa, né impedirne gli effetti...*» e che quindi «...*pronunciata l'espropriazione, tutti i diritti anzidetti si possono far valere non più sul fondo espropriato, ma sull'indennità che lo rappresenta...*» [cfr. art. 52], ad eccezione delle «...*servitù che possono essere conservate o trasferite senza danno o senza grave incomodo del fondo dominante o servente...*» [cfr. art. 45].

**f) L'occupazione d'urgenza.**

Le già citate «...*disposizioni particolari...*» di cui al Titolo II della L. n. 2359/1865, disciplinavano tra l'altro le c.d. “*occupazioni temporanee*”, vale a dire i casi in cui vi fosse l'esigenza di acquisire temporaneamente il possesso di un terreno senza divenirne

necessariamente proprietari [cfr. artt. 64÷70], ovvero di occuparlo ancor prima che esso fosse espropriato [artt. 71÷73].

Nel primo caso la *Legge* stabiliva quindi la possibilità di «...occupare temporaneamente i beni privati per estrarre pietre, ghiaia, sabbia, terra o zolle, per farvi deposito di materiali, per stabilire magazzini ed officine, per praticarvi passaggi provvisori, per aprire canali di diversione delle acque e per altri usi necessari all'esecuzione dell'opera stessa...» ad esclusione di eventuali «... terreni chiusi da muro...» e disciplinando nel contempo modi e termini di definizione della relativa indennità.

Nel secondo caso la *Legge* stabiliva invece che, in casi di forza maggiore o di assoluta urgenza, potesse essere ordinata, a seconda delle circostanze: dai prefetti, dai sottoprefetti o dai sindaci, l'occupazione temporanea dei beni immobili occorrenti all'esecuzione delle opere all'uopo necessarie [cfr. art. 71]. Tali occupazioni non potevano però in nessun caso protrarsi per un periodo superiore a due anni, dovendosi procedere secondo le norme dettate per l'espropriazione, ove occorresse «...renderle definitive...» [cfr. art. 73].

## **2. LE RAGIONI CHE HANNO CONDOTTO ALLA MODIFICA DEL MODELLO ORIGINARIO.**

Il quadro normativo ed amministrativo e la realtà storica nella quale l'espropriazione si inserisce, si prospettano oggi in modo ben diverso da quello delineato dalla L. n. 2359/1865, a partire dagli attuali principi costituzionali considerati che, quand'anche afferenti a specifiche disposizioni sull'espropriazione apparentemente affini a quelle dello Statuto Albertino, tuttavia le inseriscono in un diverso contesto di norme sulla proprietà.

Pur senza tener conto di altri articoli della Costituzione come il 23, il 41, il 43 ed il 44, basti ricordare che l'art. 42, secondo comma, sancisce una garanzia della proprietà che, pur non avendo ancora registrato un'interpretazione univoca, pare comunque ben distante dall'enfatica proclamazione di inviolabilità contenuta nella Carta ottocentesca, attribuendo difatti [implicitamente] al termine “*espropriazione*” un significato sostanzialmente diverso da quello