

Luiss
Libera Università degli Studi Sociali
Guido Carli

Facoltà di Giurisprudenza
Cattedra di Diritto Urbanistico

Le innovazioni introdotte dal d.P.R. 327/2001, Testo Unico sulle
espropriazioni, come modificato dal d.lgs. 302/2002:
l'occupazione d'urgenza e l'indennità di esproprio

Relatore: Chiar.mo Prof. Paolo Urbani

Laureanda: Ginevra Giussani, matricola n° 047173

Anno Accademico 2003/2004

INDICE

Introduzione.....	4
1. Il Testo Unico: la sua genesi e qualificazione.....	6
2. Il Testo Unico: i contenuti e gli effetti del decreto di esproprio.....	11
3. L'occupazione acquisitiva: dalla l. 2359/1865 al T.U. sugli espropri.	13
4. L'occupazione usurpativa.	24
5. Norme finali e transitorie del T.U.	26
6. L'indennità nell'esproprio per pubblica utilità: dalla l. 2359/1865 al T.U. sugli espropri. ..	28
Conclusioni.	41
Bibliografia.	42

Introduzione

L'istituto della espropriazione per pubblica utilità, pone in primo piano la questione dei rapporti di convivenza giuridica tra la cura dell'interesse pubblico e l'esercizio dei cd. "diritti reali", esposti, tramite l'esproprio, all'azione ablatoria dei pubblici poteri. Pertanto, l'istituto, quale risultante dagli artt. 42, 43, 44 della Costituzione, determina l'appropriazione dell'*utilitas* di un bene altrui da parte di un soggetto pubblico ed ha il suo naturale fondamento nella sovranità dello Stato, rappresentando la limitazione più decisiva al diritto di proprietà, decretandone il venir meno in capo all'originario titolare. D'altro canto, lo stesso Stato, riconosce ai titolari di diritti reali, facoltà di godimento e di disposizione, fintanto che, tale esercizio non sia d'ostacolo al perseguimento ed alla protezione dell'interesse pubblico, nel qual caso, i diritti stessi possono essere soppressi o limitati secondo le modalità previste dalla legge. Il diritto di proprietà, quindi, si pone quale diritto pieno, assoluto ed inviolabile, anche se a fronte dello stesso si pongono una serie di poteri e di facoltà riconosciute ed esercitate dallo Stato e dagli Enti pubblici. Tuttavia, è possibile operare una distinzione fra prospettive privatistica e pubblicistica, in base alle quali, dal primo punto di vista, il contenuto della proprietà si va relativizzando nel corso degli anni, edulcorando il suo originario ed astratto carattere assoluto, mentre, sotto il secondo punto di vista, si riscontra, nel corso del tempo, un mutamento nella concreta capacità di incidere sulle situazioni giuridiche soggettive, da parte del potere pubblico, prospettive, pertanto, riguardo alle quali la disciplina espropriativa può essere costruita *per relationem*. Infatti, in età romana, pur se il dominio quiritario sui beni, mobili ed immobili, era passibile di limitazioni, quali, interventi censori in caso di cattivo uso del patrimonio, divieto di *alienatio iudicii mutandi causa* e confisca, l'espropriazione per pubblica utilità, *emptio ab invito*, non fu mai elevata a rango di istituto giuridico, né fu concettualmente elaborata. La possibilità di *auferre rem privati*, fu intravista

soltanto in età comunale, in relazione allo svilupparsi di un'idea di socialità e di mutuo aiuto e per il diffondersi del neonato concetto di subordinazione dell'interesse privato all'utilità collettiva, con la conseguenza che la proprietà venne intesa quale *communitas rerum*, dalla dimensione individuale, declassata a contingente istituto di diritto umano. La Rivoluzione francese, tuttavia, riconferì alla proprietà il valore di diritto assoluto ed illimitato, di godimento e di disponibilità, con eccezionali possibilità di limitazione della stessa, per finalità pubbliche. Infatti, il Codice napoleonico del 1804, definiva la proprietà quale *diritto di godere e di disporre della cosa nella maniera più assoluta, purché non se ne faccia uso vietato dalla legge e dai regolamenti*, tuttavia, prevedeva anche l'istituto dell'espropriazione, che nella Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo, aveva assunto rango costituzionale. In Italia, l'espropriazione ebbe una prima disciplina nel Codice, del 1808, del Regno delle due Sicilie e fu in seguito previsto dallo Statuto Albertino, il quale affermava che *tutte le proprietà, senza alcuna eccezione, sono inviolabili, tuttavia, esse possono essere espropriate per causa di pubblica utilità, mediante una giusta indennità, conformemente alle leggi*. Il Codice civile del 1865, poi, votato all'ideale liberale, accolse la prescrizione del Codice francese, ammettendo l'istituto espropriativo in via straordinaria.

Nell'attuale Codice civile, pertanto, la proprietà privata perde il carattere di intangibilità, con previsione, all'art. 832, che *il proprietario ha diritto di godere e di disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo, entro i limiti e con l'osservanza degli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico*, mentre, all'art. 834, che *nessuno può essere privato, in tutto o in parte, dei beni di sua proprietà, se non per causa di pubblico interesse legalmente dichiarata, e con il pagamento di una giusta indennità*. A sua volta, la nostra Costituzione afferma, all'art. 42, secondo comma, che *la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti, allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti*, nonché, al terzo comma, afferma che *la*

proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale. L'espropriazione per pubblica utilità, quindi, si pone quale limitazione più radicale del diritto di proprietà, investendolo nella sua unità e totalità, ergo, nella sua stessa esistenza, in relazione ad un interesse pubblico, suo limite esterno, ma anche parte rilevante del suo contenuto, il quale ne valorizza la funzione sociale.

1. Il Testo Unico: la sua genesi e qualificazione.

Il Testo Unico al quale si è giunti nel 2001, rappresenta il risultato di un lungo percorso, conclusosi con una sistemazione organica e completa della disciplina in materia, connotata, invece, da disordinate sovrapposizioni, che si sono susseguite dalla Legge Fondamentale sulle espropriazioni, n° 2359/1865, fino ai giorni nostri.

Pertanto, già nel 1992, la legge n° 359, all'art. 5 *bis*, faceva riferimento *all'emanazione di una organica disciplina per tutte le espropriazioni*, successivamente, nell'allegato alla legge n° 50/1999, la materia delle espropriazioni veniva ricompresa tra quelle oggetto di riordino da effettuarsi mediante l'elaborazione di testi unici da parte del Governo, con possibilità di demandare la compilazione al Consiglio di Stato, *attesa la complessità e la tecnicità della materia.*

Con il d.P.R. 327/2001, poi, Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, si è avuto, dopo una lunga attesa, l'intervento del legislatore in una branca tanto tormentata del diritto amministrativo, pur se, la sua entrata

in vigore è stata, più volte, posticipata¹, prima dal 1° gennaio 2002, al 30 giugno 2002, ad opera del d.l. 411/2001, poi, con il d.l. 122/2001, al 1° gennaio 2003, ancora, con la l. 185/2002, al 30 giugno 2003, ed infine, con d.lgs. 302/2002, al 1° luglio 2003. Si tratta, pertanto, di proroghe giustificate dalla necessità di evitare che la nuova normativa possa causare effetti negativi sull'attuazione di programmi di opere pubbliche, prevedendo, all'art. 57 del T.U., come sostituito, che ai *progetti per i quali, alla data di entrata in vigore del dello stesso decreto, sia intervenuta la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza, continuano ad applicarsi tutte le normative vigenti a tale data*, con la conseguenza che, tutti i procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del T.U., a prescindere dalla fase procedimentale in cui si trovino, rientrano in tale fattispecie, in quanto riferiti a beni già dichiarati di pubblica utilità.

In merito al T.U., pur se solleva una serie di dubbi e perplessità, di merito e di metodo, risultano evidenti i vantaggi che lo stesso apporta, sotto differenti profili: *in primis*, il fatto di raccogliere, in un unico corpo normativo, una disciplina varia ed eterogenea, stratificatasi nel corso degli anni, fra interventi legislativi generali e settoriali e pronunce giurisdizionali, anche della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo²; nonché, in secondo luogo, il fatto di determinare la semplificazione e l'unificazione delle procedure espropriative.

Quindi, si tratta di un testo che ha coordinato e razionalizzato i principi in materia espropriativa, in particolare, la legge 50/1999, all'art. 7, secondo comma, prevedeva che gli emanandi testi unici comprendessero *in un unico contesto e con le opportune evidenziazioni, le disposizioni legislative e regolamentari*, riferendosi, come chiarito dal Consiglio di Stato,

¹ In merito alla questione delle successive proroghe, e delle conseguenze dell'entrata in vigore del T.U., si veda, Forlenza, *Con la conversione del "decreto mille proroghe" il T.U. slitta al 30 giugno*, in Guida al diritto, 2002, 14/4.

² Si tratta dei casi –Belvedere Alberghiera s.r.l. contro Italia- e –Carbonara e Ventura contro Italia- del maggio 2000.

nel parere 147/2000, e confermato dalla l. 340/2000, di modifica dell'art. 7 in questione³, a testi unici *misti*, contenenti norme di grado diverso, ma non norme *miste*, quindi testi, per una parte legislativi, e per una parte regolamentari, distinte quanto alla loro collocazione nella gerarchia delle fonti, nonché, testi, frutto della redazione di tre diversi atti normativi da emanare contestualmente, un decreto legislativo ed un regolamento di delegificazione, produttori ciascuno gli effetti normativi loro propri, quindi, il testo unico complessivo, che li contiene entrambi.

In merito alla collocazione del T.U. nel sistema delle fonti, seppur sia stato ipotizzato che costituisca una mera fonte di cognizione complessiva del decreto legislativo e del regolamento, è possibile ipotizzare che costituisca un'autonoma fonte di produzione, accanto alle due suddette, come sembra confermato dal procedimento di adozione del T.U. stesso⁴, nonché, dalla circolare del maggio 2001 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la quale afferma che, la modifica delle norme contenute nei testi unici *misti*, di cui alla legge 50/1999, è effettuata unicamente con decreto del Presidente della Repubblica, contenente, sia le disposizioni legislative, sia quelle regolamentari.

In merito alla questione della natura innovativa del T.U., è opportuno premettere che, tradizionalmente, si distinguono testi unici innovativi e compilativi⁵. I primi, sono veri e propri atti normativi, in specie, decreti legislativi, in relazione ai quali, le Camere delegano il

³ La legge 340/2000, infatti, prevede che, "ciascun testo unico (...) comprende le disposizioni contenute in un decreto legislativo e in un regolamento che il Governo emana ai sensi dell'art. 4 e dell'art. 17, secondo comma, della legge 400/1988".

⁴ Infatti, è previsto, il visto e la registrazione della Corte dei Conti e il visto del Guardasigilli, l'inserimento nella raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana e la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

⁵ La dicotomia tra testi unici innovativi e compilativi ha origini lontane, vedi, Racioppi, Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, I, Torino, 1909, p. 347; ed ha trovato conferme nel tempo, vedi, Sandulli, *Fonti del diritto*, in *Novissimo dig. It.*, Torino, 1961, p. 524; Angiolini, *Testo unico*, in *Encicl. Dir.*, XLIV, Milano, 1992, p. 525. Altri autori hanno, tuttavia, criticato una simile impostazione dicotomica in considerazione del fatto che, al testo unico deve essere, comunque, riconosciuto un carattere innovativo, indipendentemente, dalla valutazione dell'incidenza nell'ordinamento delle singole norme, vedi, Esposito, *Testi Unici*, in *Nuovo dig. It.*, XII, 1940, p. 181; Malo, *Testo unico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XV, Torino, 1999, p. 293. In merito ad una panoramica sulla evoluzione storica del testo unico, vedi, Ferrari Zumbini, *Testo unico*, in *Encicl. Giur.*, XXXI, Roma, 1994, p. 1.

Governo, il quale, nel rispetto di principi e criteri direttivi, può integrare e modificare la legislazione vigente, creando *jus novum*, la cui validità ed efficacia deriva dallo stesso T.U. I secondi, invece, alle cui norme deriva efficacia e validità dalla fonte originaria e non dal T.U. stesso, non necessitano di delega, in quanto, non comportanti esercizio di potestà legislativa, sono il frutto dell'autorizzazione delle Camere al Governo, ai fini della raccolta, in un corpo unitario, della legislazione relativa ad una stessa materia, emanata in tempi diversi, nel qual caso il Governo si deve limitare ad interpretare le leggi vigenti ed a rispettarne la *ratio*, con possibilità di apportare modifiche formali, ma non sostanziali. Ne deriva che, il T.U. sulle espropriazioni, in quanto volto al riordino normativo ed alla semplificazione delle norme procedurali ed organizzative, ha natura innovativa e non meramente compilativa, come confermato anche dall'art. 7 della l. 50/1999, il quale, contiene previsioni incompatibili con i testi unici compilativi, quali, l'indicazione di principi e criteri direttivi, la fissazione di un termine entro cui il T.U. deve essere emanato, nonché, la previsione di una complessa disciplina per la sua adozione.

In merito ai principi ed ai criteri direttivi, gli stessi hanno particolare rilevanza, in quanto fungono da parametri della legittimità⁶ delle innovazioni che il Governo ha il potere di introdurre, in specie, sono previsti:

- ?? La delegificazione delle norme di legge concernenti gli aspetti organizzativi e procedurali, secondo i criteri previsti dall'art. 20, l. 59/1997 e successive modificazioni;
- ?? La puntuale individuazione del testo vigente delle norme;

⁶ In merito è opportuno distinguere fra l'illegittimità di una norma legislativa, che si tradurrà in incostituzionalità, per violazione dell'art. 76 della Costituzione, da far valere mediante l'apposito giudizio, ed illegittimità di una norma regolamentare, o dell'atto amministrativo che gli dà esecuzione, da far valere innanzi o al giudice ordinario o al giudice amministrativo, a seconda della situazione giuridica soggettiva lesa.

- ?? L'esplicita indicazione delle norme abrogate, anche implicitamente, da successive disposizioni;
- ?? Il coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti, apportando, nei limiti di detto coordinamento, le modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa, anche al fine di adeguare e semplificare il linguaggio normativo;
- ?? L'esplicita indicazione delle disposizioni, non inserite nel testo unico, che restano comunque in vigore;
- ?? L'esplicita abrogazione di tutte le rimanenti disposizioni, non richiamate, che regolano la materia oggetto di delegificazione, con espressa indicazione delle stesse in apposito allegato al testo unico.

Si evince che, i principi ed i criteri direttivi posti dal Parlamento, in realtà, più che obiettivi o principi sostanziali, siano delle disposizioni tecniche di carattere generale per la redazione e l'organizzazione del testo unico, con attribuzione del potere di delegificare, abrogare, coordinare e modificare, potere, quest'ultimo, dai contorni piuttosto labili e di difficile interpretazione, in quanto, pur non essendo inibite innovazioni, almeno parziali, non è consentito lo stravolgimento dei principi della legislazione da coordinare. Non vi è riferimento alcuno, invece, alla possibilità di produrre nuove norme, tuttavia, le stesse saranno ammissibili qualora, *in primis*, sulla base di una valutazione "caso per caso", configurino una manipolazione innovativa di una norma preesistente, giustificata da esigenze di coordinamento ed in virtù del potere stesso di coordinamento e modificazione; in secondo luogo, qualora si traducano nel recepimento del "diritto vivente", cioè, di un orientamento

giurisprudenziale consolidato, in quanto, tradizionalmente, il diritto amministrativo si configura quale complesso di norme in gran parte di origine giurisprudenziale⁷.

2. Il Testo Unico: i contenuti e gli effetti del decreto di esproprio.

Sulla base di quanto premesso, è possibile esaminare le principali innovazioni introdotte dal T.U., al fine di verificarne l'ammissibilità e la legittimità, in relazione ai poteri conferiti al Governo dalla delega parlamentare, senza, ai fini dell'economia della trattazione, tuttavia, soffermarsi sulle novità in merito alle dinamiche processuali del nuovo giudizio amministrativo.

In primo luogo, la novità⁸ contenuta nell'art. 23 del T.U., relativo al contenuto ed agli effetti del decreto di esproprio, articolo che, alla lett. f) prevede che, il decreto *dispone il passaggio del diritto di proprietà, o del diritto oggetto dell'espropriazione, sotto la condizione sospensiva che il medesimo decreto sia successivamente notificato ed eseguito*. Trattasi, quindi, di un'innovazione rispetto al precedente assetto⁹, consistente nella produzione dell'effetto ablatorio in conseguenza, non della sola emanazione del decreto, ma della notificazione e della esecuzione dello stesso, quest'ultima tramite immissione

⁷ Lo stesso, dicasi a fronte di orientamenti dottrinali non contestati.

⁸ Il Consiglio di Stato concorda in merito al carattere innovativo di tale disposizione, come si evince dalla relazione illustrativa che accompagna lo schema del T.U., così come concorda la dottrina prevalente, vedi, Olivieri, *I principali aspetti procedurali del d.P.R. 327/2001*, in *Giustizia amministrativa*, 2001, p. 929; Volpe, *Così tramonta l'era dell'occupazione*, in *Guida al diritto*, 2001, p. 74, dossier 8; Ollari, *Il testo unico sugli espropri "archivia" occupazione d'urgenza e acquisitiva*, in *Edilizia e territorio*, 2001, p. 6; Leone, *Osservazioni a margine del nuovo testo unico delle espropriazioni per pubblica utilità*, in *Rivista Giuridica dell'edilizia*, 2001, p. 310. Diversamente, Virga, *Luci e ombre nel nuovo testo unico sulle espropriazioni*, in *Giustizia amministrativa*, 2001, p. 915, secondo cui "il trasferimento coattivo della proprietà ha luogo immediatamente per effetto del decreto di espropriazione. Se infatti non avvenisse al momento di emissione del decreto, il conservatore del registro dei beni immobiliari non potrebbe procedere alla trascrizione, come, invece, imposto dal comma 2 dello stesso articolo", ne consegue che viene differito il possesso e non il passaggio di proprietà.

⁹ Si vedano gli artt. 50, l. 2359/1865, e 13, l. 865/1971.

dell'espropriante nel possesso del bene. Ne deriva l'introduzione di una *conditio juris* per cui l'effetto traslativo, connesso all'emanazione del decreto di esproprio, è sospensivamente condizionato alla esecuzione del decreto stesso; novità che, peraltro, in origine era letta in relazione alla soppressione, da parte del T.U., dell'istituto dell'occupazione temporanea d'urgenza, istituto, che tuttavia, è stato poi reintrodotta dalla l. 166/2002 e dal d.lgs. 302/2002.

3. L'occupazione acquisitiva: dalla l. 2359/1865 al T.U. sugli espropri.

In merito all'occupazione acquisitiva, in origine, la legge 2359/1865, cd. "Legge fondamentale" in materia di espropri, consentiva all'espropriante di occupare l'area e di iniziare i lavori, soltanto dopo il passaggio di proprietà, derivante dalla sola emanazione del decreto di esproprio, pertanto, l'occupazione temporanea d'urgenza, finalizzata ad accelerare l'esecuzione delle opere dichiarate urgenti ed indifferibili, era consentita solo eccezionalmente, nelle more nell'emanazione del decreto, permettendo, così, alla P.A. di occupare l'area e di realizzare l'opera, prima di esserne divenuta proprietaria. Tuttavia, nella prassi, l'occupazione temporanea d'urgenza, da meramente eventuale divenne di uso sistematico, tanto da rappresentare una sub-fase del procedimento espropriativo, in contrasto con la *ratio* dell'istituto di cui alla "Legge Fondamentale", con la conseguenza di moltiplicare le ipotesi di occupazione *sine titulo* e, di riflesso, il contenzioso fra cittadini e P.A. Per fronteggiare tale situazione, fu introdotto, nel 1983, dalla giurisprudenza, l'istituto dell'occupazione acquisitiva¹⁰, anche detta "accessione invertita", sulla cui base l'area, illegittimamente occupata, per difetto originario del provvedimento di occupazione o per scadenza dello stesso a seguito del decorso del termine di 5 anni, ed irreversibilmente trasformata dalla realizzazione dell'opera pubblica, era acquisita a titolo originario dalla P.A., con previsione del risarcimento del danno al proprietario per la perdita subita¹¹. Ne derivava, l'inutilità del decreto di esproprio eventualmente e tardivamente sopravvenuto, operando l'acquisto della proprietà in forza di fatto illecito, inquadrabile sub art. 2043 del codice civile,

¹⁰ Vedi, Cass., Sez. Un., n° 1464/1983, in Foro Italiano, 1983, I, p. 626, la decisione, risolveva un contrasto sorto in giurisprudenza, in ordine al principio da applicare nella fattispecie in cui l'occupazione temporanea e d'urgenza di un terreno, preordinata alla successiva espropriazione, fosse illegittima, *ab initio* o per scadenza dei termini fissati dal decreto, senza la tempestiva sopravvenienza del decreto di espropriazione o per annullamento del titolo ed il terreno fosse stato trasformato con realizzazione dell'opera pubblica.

¹¹ Si sono susseguiti nel tempo diversi interventi, legislativi e non, che si sono espressi sul *quantum* del risarcimento, dalla l. 549/1995 sino alle citate sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

di natura istantanea, ma con effetti permanenti. Il conseguente diritto al risarcimento dei danni, era, pertanto, soggetto alla prescrizione quinquennale, ex art. 2947 c.c., decorrente dalla scadenza del termine di durata dell'occupazione illegittima o dalla data di avvenuta trasformazione del fondo, ove l'occupazione fosse stata illegittima *ab origine*¹². Rimane ferma, tuttavia, la necessità della presenza di una valida ed efficace dichiarazione di pubblica utilità, la quale impedisca al giudice di condannare la P.A. alla rimozione dell'opera e giustifichi la prevalenza dell'interesse pubblico su quello privato, senza per questo dimenticare che, se la P.A. agisce per la soddisfazione di bisogni collettivi, deve comunque rispettare il principio di legalità immanente ad ogni procedimento amministrativo, verificandosi, viceversa, un illecito civile, appropriandosi la P.A. di beni di proprietà privata

¹² Con sent. n° 6209/1990, la prima Sezione della Suprema Corte sancì l'applicazione della prescrizione decennale, sul presupposto che l'acquisto non fosse diretta conseguenza del fatto illecito della P.A., poi, le SS.UU., con sent. n° 12546/1992, ripristinarono la costruzione tradizionale, contestando la scissione fra il momento anteriore, illecito, dell'occupazione e quello posteriore, lecito, della costruzione, ed affermando che la fattispecie era unitaria e caratterizzata dalla matrice illecita, con ritorno alla prescrizione quinquennale. Con la pronuncia n° 7135/2003, poi, il Consiglio di Stato si è pronunciato sulla fondatezza del diritto al risarcimento dei danni derivanti dalla irreversibile trasformazione di fondi di proprietà delle ricorrenti, a seguito di un'occupazione, disposta in costanza di una valida dichiarazione di pubblica utilità, ma divenuta, in seguito, sine titulo, per lo spirare dei termini del periodo di occupazione legittima, disposta al fine di consentire i lavori di viabilità primaria Asse Nord-Sud dal Porto alla Tangenziale di Bari. Infatti, l'irreversibile trasformazione del fondo sarebbe avvenuta nel luglio 1993, un anno dopo la scadenza del titolo legittimante l'occupazione. In prima istanza, il giudice aveva respinto la domanda risarcitoria, ritenendola proposta dopo il compimento della prescrizione estintiva quinquennale, sul rilievo che la radicale trasformazione era avvenuta nel luglio 1993, data dalla quale la prescrizione stessa era iniziata a decorrere. Difatti, secondo il TAR, l'ultima fonte legittima della procedura espropriativa sarebbe stato il provvedimento della Giunta Municipale, del marzo 1990, il quale aveva fissato il termine finale dei lavori nel luglio 1992, con la conseguenza che "da quest'ultima data comincia a decorrere lo spazio temporale non suffragato da garanzie procedurali, nell'ambito del quale si sono prodotti comportamenti illeciti della P.A., con l'acquisizione appropriativa dei fondi". Successivamente, nella mora di definizione del giudizio di secondo grado, introdotto dalle ricorrenti nel maggio 2002, il Comune di Bari, nel gennaio 2003, ha formulato una proposta di definizione della procedura espropriativa che ha dato luogo alla controversia, offrendo un'indennità onnicomprensiva, la quale fu ritenuta, dalle appellanti, atto interruttivo del decorso della prescrizione del diritto al risarcimento del danno, ex art. 2947 c.c., scaduto nel luglio 1998. Tuttavia, come afferma il Consiglio di Stato, non tutti gli atti espropriativi possono considerarsi interruttivi, ma "solo quelli che rivelino nella P.A. la consapevolezza di essere obbligata a versare un corrispettivo a fronte della apprensione del bene e dunque a ristorare in qualche modo il privato della perdita subita", oltre al fatto che l'interruzione della prescrizione presuppone che la stessa non sia ancora compiuta, a differenza del caso in questione. Inoltre, l'intervenuta proposta da parte del Comune di Bari, di una "cessione volontaria per accessione invertita" dei fondi anzidetti, con contestuale offerta di un'indennità di espropriazione, di occupazioni e interesse a titolo onnicomprensivo, per occupazione acquisitiva dei suoli, nonché, la successiva incondizionata accettazione, da parte delle appellanti, di tale corrispettivo, con contestuale rinuncia "ad ogni e qualsiasi ricorso o impugnazione avverso gli atti inerenti la procedura per accessione invertita, rinveniente da occupazione acquisitiva, circa la realizzazione dell'opera in oggetto" non risultano soddisfattive del diritto vantato dalle ricorrenti "(...) si che deve ritenersi persistenza dell'interesse alla decisione nel merito della causa de qua".

al di fuori delle modalità legislativamente determinate. Quindi, appare attuale l'affermazione secondo la quale *la dichiarazione di pubblica utilità costituisce la garanzia prima e fondamentale del cittadino e la pietra angolare su cui deve poggiare, per legge, l'espropriazione per pubblico interesse*¹³.

Il sistema fu oggetto di critiche da parte della dottrina¹⁴, dei giudici di merito e della Suprema Corte¹⁵; tuttavia, non deve essere trascurato il fatto che, il meccanismo introdotto dalla Corte di Cassazione, comunque, comportava anche dei vantaggi per i proprietari dei fondi, qualora avessero posto in essere un atto interruttivo della prescrizione, consentendo di ottenere il ristoro più completo. Infatti, la sentenza 3940/1988 delle SS.UU., ha affermato che *mentre l'indennità di espropriazione non rappresenta un'integrale riparazione della perdita subita dal proprietario, ma soltanto il massimo contributo garantito all'interesse privato, tenuto conto dell'interesse pubblico che l'espropriazione deve realizzare*, il risarcimento, invece, *non potrà mai essere inferiore al valore venale di esso e potrà, all'occorrenza, superare tale misura in ragione dei frutti perduti*. Gli ipotizzati vantaggi, tuttavia, vennero meno, con l'art. 5 bis del d.l. 333/1992, recante "misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica", in cui si introdussero criteri riduttivi del risarcimento del danno in caso di occupazione acquisitiva, commisurandolo all'indennità di esproprio, corrispondente alla semi-somma tra valore venale e reddito dominicale rivalutato. Tale disposizione, poi, fu dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale, con la sent. n° 369/1996, quindi, la successiva l. 662/1996, all'art. 3, introdusse una nuova disposizione diretta a sostituire la norma in questione, differenziando i due tipi di emolumento, con la previsione che al risarcimento per occupazione illegittima,

¹³ Così, Cassazione, SS.UU., n° 2435/1984, in Mass., 1984, e successiva giurisprudenza.

¹⁴ Vedi più diffusamente in merito, Musolino, *L'occupazione appropriativa: una fattispecie che fa ancora discutere*, in Temi Rom., 1988, p. 434.

¹⁵ Vedi, sent. n° 3872/1987, della seconda Sezione, in cui si afferma che: a) la costruzione dell'opera non fa estinguere il diritto di proprietà; b) la prescrizione decorreva dal momento della effettiva cessazione della condotta anti-giuridica; c) dalla proposizione dell'azione risarcitoria si evinceva la volontà del privato di

per causa di pubblica utilità, non si applicasse la riduzione del 40%, prevista per chi non accettava la stima proposta dall'espropriante e si applicasse, invece, una maggiorazione del 10%, secondo un sistema conforme alla Costituzione, come affermato dalla stessa Corte Costituzionale, con sent. n° 148/1999.

Il d.lgs. 327/2001, successivamente, ai fini della riduzione delle ipotesi di occupazione acquisitiva, ha abrogato l'istituto, con ritorno alla *ratio* della legge del 1865, secondo cui l'esecuzione del decreto di esproprio fosse una *conditio sine qua non* per l'occupazione dell'area e per l'inizio dei lavori. Riduzione, la cui necessità era stata posta con tutta evidenza in relazione a due pronunce, del maggio 2000, della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo¹⁶, pronunce, peraltro, divergenti da quanto la stessa Corte aveva affermato nel 1996, cioè che *non è in contrasto con i principi della tutela della proprietà, la legge nazionale che garantisca l'interesse della collettività in caso di esproprio o di occupazione illegittima, escludendo la restituzione dell'area purché, sia previsto a favore del proprietario, il risarcimento integrale del pregiudizio subito, comprensivo della rivalutazione monetaria a far tempo dal provvedimento illegittimo.*

Con le due pronunce del maggio 2000, invece, relative ai casi *Belvedere Alberghiera s.r.l. contro Italia* e *Carbonara e Ventura contro Italia*, la Corte Europea ha condannato l'Italia in relazione all'istituto dell'occupazione appropriativa, per violazione del principio di legalità, sancito dall'art. 1, del protocollo n° 1, aggiunto alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificato dall'Italia ai sensi della l. 848/1955, in quanto, *ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei beni, pertanto, nessuno può essere privato del diritto di proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale*, aggiungendo che,

rinunciare al diritto proprietà in favore dell'occupante. Tale indirizzo fu, poi, superato dalle SS.UU., con sent. n° 3940/1988.

Le innovazioni introdotte dal d.P.R. 327/2001, Testo Unico sulle espropriazioni, come modificato dal 16 d.lgs. 302/2002 – Ginevra Giussani.

l'ingerenza nel godimento del bene privato deve, in ogni caso, garantire un giusto equilibrio tra le esigenze di interesse generale della comunità e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo. Inoltre, per la Corte, principio di legalità significa avere norme di diritto interno sufficientemente accessibili, precise e prevedibili, mentre, nella giurisprudenza italiana la materia delle espropriazioni è stata oggetto di applicazioni contraddittorie, tali da consentire alla P.A. di trarre beneficio da una situazione illegale e di porre i cittadini di fronte a risultati imprevedibili o arbitrari, senza neanche la previsione di un meccanismo automatico di riparazione per la perdita della proprietà, essendo necessaria la richiesta dell'interessato da far pervenire nel termine di 5 anni, decorrente, peraltro, dalla realizzazione dell'opera, in un momento, quindi, precedente alla decisione definitiva di un tribunale, in violazione del principio di prevedibilità. Va tenuto presente, inoltre, come confermato dalla stessa Corte di Cassazione¹⁷, che i principi affermati dalla Corte Europea, una volta introdotti nell'ordinamento, sono fonte di diritti ed obblighi per tutti i soggetti, senza possibilità di abrogazione da parte di successive disposizioni di legge ordinaria interna, in quanto derivanti da fonte riconducibile a competenza atipica. Lo Stato aderente, pertanto, in caso di condanna, è obbligato all'adozione di misure idonee ad adeguare la situazione del caso concreto alla decisione, nonché, a rimuovere la causa della violazione, in modo tale da evitare nuove violazioni del genere.

All'art. 43 del T.U.¹⁸, considerata "norma di chiusura", il legislatore disciplina le residue ipotesi di occupazione acquisitiva, prevedendo che *valutati gli interessi in conflitto, l'autorità*

¹⁶ Per una critica al *decisum* della Corte sotto il profilo motivazionale, vedi, Benigni, *La Corte Europea dei diritti dell'uomo "boccia" l'occupazione appropriativa*, in *Urbanistica e appalti*, 2001, p. 283.

¹⁷ Vedi, Cass., n° 6672/1998; Cass., n° 10542/2002.

¹⁸ In merito, vedi, Loro, *Il Testo Unico in Materia di Espropriazione per pubblica utilità*, Napoli, 2003; Cogo, *Modifiche al Testo Unico degli espropri e reintroduzione dell'occupazione d'urgenza (art. 5 della l. 166/2002 e d.lgs. 302/2002)*, in *Rivista Giuridica dell'Urbanistica*, Rimini, 2003, pp. 210 ss.; ID, *Il testo unico degli espropri: le novità introdotte dal Governo alla luce dei limiti posti dalla legge delega*, ivi, 2003, pp. 100 ss.; Montedoro, *L'occupazione appropriativa dopo il d.lgs. 327/2001*, in *Urbanistica e appalti*, 2001, pp. 1170 ss.; Musolino, *Le modifiche al nuovo T.U. sulle espropriazioni ed il superamento del principio dell'accessione invertita*, in *Urbanistica e Appalti*, Ipsoa, 2003, pp. 1001 ss.; Conti, *Il nuovo volto del T.U. espropriazione dopo Le innovazioni introdotte dal d.P.R. 327/2001, Testo Unico sulle espropriazioni, come modificato dal 17 d.lgs. 302/2002* – Ginevra Giussani.

che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, può disporre che esso vada acquisito al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario vengano risarciti i danni. Il capoverso specifica, *in primis*, che l’emanazione dell’atto di acquisizione presuppone la previa valutazione degli interessi in conflitto, evidenziando come la P.A. sia tenuta a selezionare e valutare tutte le possibili alternative, scegliendo quella idonea ed adeguata a perseguire il fine prefissato con il minimo sacrificio degli interessi confliggenti¹⁹; infatti, il Consiglio di Stato, nel parere 4/2001, ha evidenziato che, il provvedimento in questione presuppone una valutazione discrezionale, sindacabile innanzi al giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva, dove può essere valutata la fondatezza della pretesa della P.A., potendo anche essere disposta la *restitutio in integrum*, qualora dalla rimozione dell’opera non derivi pregiudizio per l’interesse pubblico. Pertanto, l’atto di acquisizione può essere impugnato, sia per vizi di legittimità, in quanto reso da autorità incompetente, in violazione di legge, per assenza dei presupposti di cui all’art. 43, o per eccesso di potere, nel qual caso il privato ha l’onere di impugnare l’atto nel termine di decadenza di 60 giorni, sia per motivi attinenti all’entità del risarcimento, nel qual caso è soggetto all’ordinario termine di prescrizione.

Il capoverso specifica, inoltre, che l’atto di acquisizione può essere emanato anche quando sia stato annullato l’atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all’esproprio o l’atto che abbia dichiarato la pubblica utilità di un’opera o, infine, il decreto di esproprio, aggiungendo che,

il d.lgs. 302/2002, in *Urbanistica e Appalti*, Ipsoa, 2003, pp. 263 ss.; ID, *Commento all’art. 43*, in Caringella, De Marzo, De Nictolis, Maruotti, *L’espropriazione per pubblica utilità nel nuovo Testo Unico*, Milano, 2002, pp. 433 ss.; De Marzo, *Commento sub art. 43*, in op. cit., pp. 559 ss..

¹⁹ Vedi, Scoca, Tarullo, *La metamorfosi dell’accessione invertita: l’atto di acquisizione di immobili utilizzati sine titulo*, in *Riv. Amm.*, 2001, p.357, afferma che nel caso di specie “requisito per l’adozione di tale atto pare essere l’effettiva utilizzazione, ossia la utilizzazione già in corso, dell’area di sedime, sicchè non potrebbe riconoscersi la legittimità di un provvedimento acquisitivo che facesse leva sulla semplice utilizzabilità dell’immobile, ossia sulla intenzione dell’autorità amministrativa di imprimere ad esso –successivamente all’immissione nel patrimonio indisponibile- una destinazione di interesse pubblico, ovvero sulla astratta idoneità del terreno privato ad essere funzionalizzato al soddisfacimento di esigenze di carattere generale”.

devono essere specificate le circostanze che hanno condotto all'indebita utilizzazione dell'area, unitamente alla data dalla quale essa si è verificata, ove risulti.

Come visto, la disciplina dell'occupazione acquisitiva che deriva dal T.U., si distacca dalla ricostruzione giurisprudenziale, la quale ricollegava l'acquisto dell'area illegittimamente occupata ed irreversibilmente trasformata, da parte della P.A., alla irreversibilità stessa della trasformazione, consistente nella scomparsa definitiva dei caratteri originari del terreno e nel renderlo un *quid novi*, insuscettibile di utilizzazione da parte del proprietario, che parte della giurisprudenza²⁰ identifica con il completamento sostanziale dell'opera pubblica nei suoi aspetti strutturali, a nulla rilevando le opere accessorie o rifinitorie, mentre, altra parte della giurisprudenza²¹ ritiene sufficiente il solo inizio dei lavori, tanto che, in astratto, soltanto l'allestimento delle fondamenta potrebbe precludere lo sfruttamento, sia agricolo sia edilizio, del terreno *de quo*²².

Nel T.U., infatti, si prescinde da qualsiasi atto formale di trasferimento, introducendo per la P.A. il potere di emanare, caso per caso, un atto, da trascrivere nei pubblici registri, di acquisizione al suo patrimonio indisponibile dell'immobile assoggettato ad occupazione e modificato in assenza di valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, fermo restando il diritto del proprietario al risarcimento dei danni, che, la stessa P.A. deve determinare con il medesimo provvedimento, disponendo, nel contempo, il pagamento entro 30 giorni, senza pregiudizio dell'azione già proposta. Al secondo comma dell'art. 43, poi, si prevede il ricorso in caso di annullamento del provvedimento dichiarativo

²⁰ Così Consiglio di Stato, Ad. Plen., n° 1/1996.

²¹ Così, Cassazione, n° 7920/1990.

²² In realtà, la giurisprudenza dominante considera imprescindibile, per determinare l'acquisto della proprietà in capo alla P.A., il completamento dell'opera, vedi, Consiglio di Stato, Ad. Plen., n° 1/1996 ove si affermò che "l'elemento caratterizzante tale particolare modo di acquisto della proprietà in capo all'amministrazione pubblica, che giustifica l'accessione di un fabbricato al suolo, è la prevalenza di un fine pubblico per cui l'opera è stata progettata, con la conseguenza che, al fine in esame, deve considerarsi rilevante il momento in cui il manufatto acquista connotazioni univoche che ne rendano riconoscibile la destinazione".

della pubblica utilità²³, di quello ablatorio e di quello impositivo del vincolo preordinato all'esproprio. Ne emerge la volontà di creare una procedura unitaria in cui il momento programmatico ed urbanistico, dato dal vincolo preordinato all'esproprio, si fonde con quello ablatorio, dato dalla dichiarazione di pubblica utilità e dalla successiva adozione del provvedimento ablatorio, incidente sul diritto dominicale, come affermato dallo stesso Consiglio di Stato, nel citato parere. Per altro, va rilevato che, l'atto di acquisizione di cui al primo comma, deve essere differenziato da quello di cui al quarto comma, prevedente che *qualora il giudice amministrativo abbia escluso la restituzione del bene senza limiti di tempo ed abbia disposto la condanna al risarcimento del danno, l'autorità che ha disposto l'occupazione dell'area emana l'atto di acquisizione dando atto dell'avvenuto risarcimento del danno*. L'atto suddetto, pertanto, potrà sostituire quello già emanato, ai sensi del primo comma, qualora annullato nel corso del giudizio instaurato dal privato, nel qual caso avrà natura di atto dovuto o ricognitivo, meramente attuativo della pronuncia del giudice amministrativo, e non discrezionale, anche in merito all'entità del risarcimento. L'effetto traslativo, comunque, rimane opera dell'atto di acquisizione, con la conseguenza che il privato rimarrà proprietario dell'area in caso di mancata emanazione.

In merito al risarcimento del danno, invece, il T.U. sembra non discostarsi dal precedente criterio di quantificazione commisurato al valore del bene, ma, con superamento del criterio del "risarcimento regolamentato", in quanto reintroduce quello integrale. Infatti, all'art. 43, sesto comma, si afferma che *salvi i casi in cui la legge disponga altrimenti, [...] il risarcimento del danno è determinato a) nella misura corrispondente al valore del bene utilizzato per scopi di pubblica utilità, e se l'occupazione riguarda un terreno edificabile,*

²³ L'equiparazione tra mancanza del provvedimento ed annullamento era stata affermata dalla Corte Costituzionale in relazione all'art. 3 della l. 458/1988, con sentenza n° 486/1991.

sulla base delle disposizioni dell'art. 37; b) col computo degli interessi moratori, a decorrere dal giorno in cui il terreno sia stato occupato senza titolo.

Trattasi, comunque, di un sistema che non sembra fugare i dubbi²⁴ espressi dalla stessa Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, in merito alla compatibilità dell'occupazione acquisitiva con il principio di legalità che presiede i modi di acquisto e di perdita della proprietà²⁵, pur avendo ottenuto il risultato di semplificare il procedimento ablatorio, il cui effetto principale si produce, solo se e quando, viene redatto il verbale di immissione in possesso, che funge da condizione sospensiva degli effetti ablatori, con abrogazione dell'istituto dell'occupazione acquisitiva, anche se, in realtà, *l'accertamento, da parte dell'autorità competente, che il trasferimento coattivo del diritto del privato risponde ad un pubblico interesse non è più necessariamente preventivo ad una condotta legittima, ma anche successivo ad una condotta illegittima. E tanto basta a consentire l'ablazione*²⁶.

In particolare, il sistema, delineato dal d.P.R. 327/2001 in assenza di un'adeguata delega, suscita perplessità²⁷ in relazione, *in primis*, al fatto che l'art. 43 non precisa se l'amministrazione, una volta convenuta in un giudizio restitutorio, possa validamente emanare l'atto di cui al primo comma o se l'atto, eventualmente emanato nelle more del giudizio, debba ritenersi *tamquam non esset*, soluzione quest'ultima preferibile.

²⁴ Vedi, Paoletti, Mari, *Occupazione appropriativa e nuovo testo unico in materia di espropriazione*, in Riv. Amm., 2001, p. 558, affermano che "in realtà, ci si trovi di fronte ad un nuovo istituto, altrettanto, se non maggiormente, aberrante della stessa accessione invertita: in altri termini, un'accessione invertita sotto mentite spoglie che suscita molte perplessità in ordine alla sua conformità a tutta una serie di superiori principi generali sia nazionali che internazionali".

²⁵ Vedi Leone, op. cit., p. 407, il quale afferma che "non si vede come possa acquisirsi un bene contro la volontà del proprietario senza l'emanazione di una dichiarazione di pubblica utilità, richiesta espressamente dall'art. 42 Cost."

²⁶ Così, Loro, op. cit., p. 125.

²⁷ Vedi, Musolino, op. cit., p. 1003, Carbone, *Il nuovo T.U. in materia di espropriazione: scompare l'occupazione appropriativa?*, in Corr. Giur., 2001, p. 1265, il quale afferma che il governo non ha eliminato l'istituto dell'occupazione appropriativa, ma si è limitato a disciplinarlo con diversa denominazione; Benini, *L'occupazione appropriativa è proprio da epurare?*, in Foro It., pp. 2598 ss., il quale parla di "legalizzazione dell'illegale" essendo stata posta in essere una regolamentazione scritta per l'appropriazione indebita dei suoli privati, paventando inevitabili problemi di costituzionalità, p. 2604.

In secondo luogo sarebbe stata opportuna la previsione di un termine per l'esercizio del potere di acquisizione, fermo che l'emanazione dell'atto di acquisizione presupponga l'avvenuta destinazione del bene a scopi di pubblica utilità, così come, manca la previsione di un termine finale, a differenza del decreto di espropriazione che non può essere emesso una volta che siano spirati i termini di efficacia della dichiarazione di pubblica utilità, con la conseguenza che l'atto in questione potrebbe essere emanato in ogni tempo, lasciando il privato in una situazione di soggezione per un periodo indefinito.

In terzo luogo è quanto meno singolare la previsione secondo cui, o l'amministrazione che ne abbia interesse o chi utilizzi il bene, possa chiedere al giudice amministrativo, adito dal privato, in caso di fondatezza del ricorso o della domanda, di escludere la restituzione dell'immobile senza limiti di tempo, disponendo la mera condanna al risarcimento del danno.

In quarto luogo, non è chiaro se e quali limiti incontrerà il giudice nel sindacare l'atto discrezionale di acquisizione, in quanto, in astratto, può valutare, caso per caso, la singola vicenda, operando una sorta di bilanciamento degli interessi in conflitto, prerogativa tipica del giudice di merito. In realtà, a fronte dei poteri riconosciuti alla P.A., di mantenere il bene per scopi di interesse pubblico e di chiedere ed ottenere che il giudice rifiuti la restituzione, non residua molto spazio per il giudice stesso, eccezion fatta per i casi, di mancata realizzazione dell'opera e di opera di modesta entità che possa ragionevolmente esser rimossa senza pregiudizio per il pubblico interesse perseguito e senza spreco di risorse pubbliche.

In quinto luogo, si assiste al superamento del tradizionale concetto di pubblica utilità, sminuita nella mera relazione tra un'opera e la sua rispondenza ad un fine di interesse pubblico, considerando che, fra l'altro, l'art. 43 equipara la mancanza del decreto di esproprio alla mancanza della dichiarazione di pubblica utilità, a differenza del precedente sistema, in cui era la permanenza degli effetti della dichiarazione di pubblica utilità a determinare l'acquisto in capo alla P.A. del bene irreversibilmente trasformato.

Infine, perplessità in merito alla mancata esplicitazione del termine di prescrizione applicabile alla fattispecie, in quanto, la liquidazione del risarcimento del danno, pur se operata dall'amministrazione, produrrebbe effetti analoghi alla liquidazione giudiziale del danno, con la conseguenza di consentire l'applicazione della prescrizione decennale, ex art. 2953 cod. civ.; tuttavia, la natura risarcitoria del diritto vantato dal proprietario farebbe propendere per la prescrizione quinquennale, di cui all'art. 2947 codice civile. Prescrizione, comunque, decorrente, nell'ipotesi di cui al primo comma dell'art. 43, dalla notifica dell'atto di acquisizione, mentre, nell'ipotesi di cui al terzo e quarto comma, ove l'estinzione del diritto consegua alla pronuncia del giudice, decorrerà dalla sentenza che tale diritto ha riconosciuto.

Dopo aver considerato le disposizioni di cui al d.P.R. 327/2001, è opportuno soffermarsi sulla delega al Governo di cui all'art. 5, quarto comma, della legge 166/2002, finalizzata all'emanazione uno o più decreti legislativi per introdurre le modifiche e le integrazioni necessarie a coordinare le disposizioni legislative e regolamentari del T.U. con la normativa in materia di opere pubbliche, di cui alla l. 443/2001. In attuazione di tale delega, il Governo ha emanato il d.lgs. 302/2002, contenente diverse modifiche ed integrazioni, sia formali, sia sostanziali, anche dovute alla necessaria compatibilità con l'ordinamento costituzionale, quale risultante dalla riforma di cui alla l.cost. 3/2001, modifiche ed integrazioni che hanno inciso sul T.U. delle espropriazioni, facendo rivivere, per ipotesi eccezionali, l'istituto dell'occupazione temporanea e d'urgenza, che i compilatori del T.U. avevano inteso abrogare, in specie, con riguardo alla realizzazione degli interventi di cui alla l. 443/2001, avente ad oggetto la realizzazione di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale. Il d.lgs. 302/2002, in particolare, ha introdotto nel T.U. l'art. 22 bis, il quale, al primo comma, fa genericamente riferimento alla sussistenza di ragioni di *particolare urgenza* nell'avvio dei lavori, con reintroduzione, quindi, della possibilità del proliferare di decreti d'occupazione d'urgenza, in quanto, come osservato dallo stesso Consiglio di Stato,

ogni opera pubblica è, più o meno, urgente, ma tuttavia, reintroduzione giustificata, nella relazione di accompagnamento del d.lgs. in questione, dalle pressanti indicazioni degli Enti esproprianti, sia a livello statale, sia a livello regionale e infra-regionale, in relazione alla particolare natura di talune opere, con previsione, peraltro, della corresponsione di una correlativa indennità e di limiti di tempo determinati.

4. L'occupazione usurpativa.

Suscita perplessità l'inciso di cui all'art. 43, primo comma, del T.U., *in assenza di valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo di pubblica utilità*, in quanto si tratta di un inciso che esclude la previsione differenziata della occupazione acquisitiva dalla cd. "occupazione usurpativa", ricorrente, secondo quanto affermato dalle stesse SS.UU. nella decisione n° 1907/1997, a fronte di occupazione da parte di un ente pubblico, accompagnata dalla conseguente attività di costruzione o manipolazione del suolo, che, pur se finalizzata a scopi di pubblica utilità, avviene o in mancanza di dichiarazione di pubblica utilità o in caso di suo annullamento, occupazione. In relazione all'occupazione usurpativa, pertanto, la pregressa giurisprudenza di legittimità²⁸ e costituzionale²⁹, nonché, la prevalente dottrina³⁰, ritenevano che non si potesse verificare il trasferimento della proprietà in capo alla P.A., con conseguente possibilità di azioni reipersecutorie a tutela della non perdurata proprietà e restituzione del bene al proprietario, poiché, il sacrificio del privato è giustificato solo in

²⁸ Vedi, Cass., Sez. Un., n° 3940/1988; Cass., n° 9977/1992; Cass., n° 12841/1995.

²⁹ Vedi Corte Cost., sent. n° 486/1991.

³⁰ Vedi, Giovannetti, *La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 65, l. 549/1995: una scelta obbligata*, in *Giustizia civile*, 1997, I, p. 337; Ammendola, *Sui nuovi criteri indennitari introdotti con legge 549/1995*, in *Amministrazione italiana*, 1996, p. 1346; Pugliese, *Chi avrà diritto all'indennità non avrà il risarcimento. Chi avrà diritto al risarcimento non avrà l'indennità*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1996, p. 221.

regione della sussistenza di una valida ed efficace dichiarazione di pubblica utilità. Nella motivazione della predetta sentenza, inoltre, si affermava, in relazione al precedente sistema, che *poiché la valenza restitutoria dell'azione del privato potrebbe trovare ostacolo o nell'eccessiva onerosità di essa per il debitore (art. 2058, secondo comma, c.c.) o nel pregiudizio dell'economia nazionale (art. 2933, secondo comma, c.c) o essere irragionevolmente anti-economica a cagione della irreversibilità, anche soltanto materiale, della trasformazione del fondo, non si vede perché il privato non dovrebbe essere ammesso a formulare la sua pretesa in termini di risarcimento del danno per la perdita del bene.*

Pertanto, secondo quanto affermato dalla Cassazione, sez. civile, nella pronuncia n° 15687/2001, *il proprietario conserva il diritto dominicale sul fondo e, in via primaria, il potere di chiederne la restituzione, rappresentando la tutela risarcitoria soltanto l'espressione di una libera opzione del privato che rinunci ad ottenere il rilascio del bene e preferisca abbandonarlo definitivamente conseguendo in cambio la completa reintegrazione economica del pregiudizio sofferto.*

All'azione proposta dal privato era, in tal caso, applicabile la prescrizione propria dell'azione di risarcimento del danno extracontrattuale, ma la riconosciuta natura permanente dell'illecito oltre che, nella lesione di un diritto, nella trasgressione del dovere giuridico di porre fine alla creata situazione di anti-giuridicità, comportava che la prescrizione stessa corresse con la cessazione della permanenza, e considerato che, il dovere di far cessare l'anti-giuridicità mediante la restituzione del bene veniva meno solo nel momento dell'atto abdicativo implicito nella proposizione dell'azione risarcitoria, si escludeva la possibilità che la prescrizione potesse verificarsi in un momento precedente.

Con la decisione n° 1814/2000, poi, la Corte di Cassazione, procedette alla razionalizzazione del fenomeno dell'occupazione usurpativa, differenziando espropriazione per pubblica utilità e occupazione appropriativa dall'occupazione in discorso, integrante un comportamento

usurpativo, attesa l'assenza di una dichiarazione di pubblica utilità, da cui consegue la mancanza di un *apprezzabile nesso teleologico tra l'occupazione e le finalità pubbliche perseguite con la procedura espropriativa*.

5. Norme finali e transitorie del T.U.

Il d.lgs. 302/2002 contiene alcune correzioni all'art. 55 del T.U. sulle espropriazioni³¹, il quale, erroneamente, prevedeva che, ai fini della commisurazione del danno, la maggiorazione dell'importo fosse nella misura del 10% della somma determinata ai sensi dell'art. 43, prevedente un risarcimento integrale, anziché, della somma di cui all'art. 37, corrispondente all'indennità di esproprio, parametro, per altro, preso a riferimento dall'art. 3 della l. 662/1996. Inoltre, l'art. 55, nella versione originaria, era volto a mantenere il cd. "risarcimento regolamentato" per le occupazioni illegittime anteriori al 30 settembre 1996, anche ove fosse mancata una valida ed efficace dichiarazione di pubblica utilità, con la conseguenza che, le occupazioni più datate venivano sottratte al principio, introdotto dal T.U., dell'integrale risarcimento ed erano sottoposte alla logica di base del nuovo sistema, volta al superamento del principio giurisprudenziale per cui la pubblica utilità può solamente risultare dall'osservanza dei requisiti formali. Ne derivava, non solo il mancato adeguamento alle pronunce della Corte Europea, ma, in generale, una disciplina suscettibile di incidere *in peius* sui rapporti pendenti, introducendo nel sistema un ulteriore elemento di imprevedibilità, quando la stessa Corte Costituzionale aveva annoverato la sicurezza giuridica fra gli elementi basilari di uno Stato di diritto³². Pertanto, è rilevante l'eliminazione, fra i casi di utilizzazione

³¹ Vedi, Conti, op. cit., p. 265; Musolino, op. cit., p. 1008.

³² Vedi la sent. n° 390/1995.

di suolo edificabile per scopi di pubblica utilità in assenza del valido ed efficace provvedimento di esproprio, considerati dall'articolo in questione, del caso della mancanza del provvedimento dichiarativo della pubblica utilità, il quale equiparava, ai fini risarcitori, l'occupazione appropriativa e l'occupazione usurpativa, incidendo retroattivamente sui giudizi pendenti. Dopo la modifica, quindi, rimangono assoggettati alla "tutela risarcitoria regolamentata" i fondi, oggetto di occupazioni senza titolo, per causa di pubblica utilità, quindi, oggetto di occupazione appropriativa, in data antecedente al 30 settembre 1996, con la conseguenza che permane una disparità di trattamento a seconda della data in cui si è verificata l'occupazione *sine titulo*. La Corte Costituzionale, pertanto, in merito all'art. 3 della l. 662/1996, impugnato per violazione del principio di ragionevolezza ed eguaglianza, e prevedente la decurtazione del risarcimento con effetto retroattivo, con sentenza n° 148/1999, aveva affermato, in relazione alla temporaneità della disposizione, dettata da contingenti situazioni di ordine finanziario, la legittimità dell'applicazione retroattiva della nuova regola ai titolari delle aree già occupate al momento di entrata in vigore della disposizione, anche ove fosse stato già intrapreso un giudizio risarcitorio, senza possibilità di applicazione del criterio, più favorevole, del ristoro integrale, vigente al momento della commissione del fatto. Essendo, poi, stato reintrodotta il criterio suddetto, ma solo per le occupazioni successive al 30 settembre 1996, si pone in essere una mera reiterazione dell'art. 3 in discussione, giustificata, tuttavia, dal fatto che la legge 662 era stata emanata in relazione alla contingente situazione finanziaria, con l'intento di salvaguardare un'ineludibile e limitata nel tempo manovra di *risanamento della finanza pubblica, in vista degli impegni assunti in sede comunitaria*. Venute meno le esigenze di risanamento finanziario e, di conseguenza, reintrodotta il criterio del risarcimento integrale, quindi, non vi sarebbe più ragione di decurtare il risarcimento nei confronti dei soli proprietari dei suoli occupati prima del settembre 1996, qualora il relativo giudizio fosse ancora pendente.

Infine, alcune considerazioni in merito all'incidenza degli artt. 57 e 58³³, come modificati, sulla disposizione transitoria di cui all'art. 55, infatti, l'art. 57 prevedeva l'applicazione delle disposizioni del presente T.U. alle espropriazioni in corso, anche se è stato già apposto su un bene un vincolo preordinato all'esproprio, ovvero, se già vi è stata la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, per le fasi procedurali ancora non concluse. Il d.lgs. 302/2002, ha, invece, introdotto la previsione secondo la quale *le disposizioni del presente T.U. non si applicano ai progetti per i quali, alla data di entrata in vigore dello stesso decreto (30 giugno 2003), sia intervenuta la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità, urgenza. In tal caso continuano ad applicarsi tutte le normative vigenti a tale data*, evitando, così, l'insorgere di controversie circa la concreta individuazione degli atti soggetti al nuovo regime. L'art. 58 del T.U., infine, il quale prevedeva l'abrogazione immediata delle norme previgenti, ora, fa salvo quanto previsto dall'art. 57, primo comma, con la conseguenza che resta in vigore, per le occupazioni antecedenti al 30 settembre 1996, l'art. 3 della l. 662/1996, mentre, per quelle successive, il risarcimento seguirà l'ordinario criterio di cui all'art. 2043 del codice civile.

6. L'indennità nell'esproprio per pubblica utilità: dalla l. 2359/1865 al T.U. sugli espropri.

La normativa dell'indennizzo quale corrispettivo dell'espropriazione per pubblica utilità è stata connotata da un lungo processo di evoluzione, il quale, in merito alla determinazione del *quantum debeatur*, ha portato all'elaborazione di differenti principi, quali, il radicale criterio del valore venale, di cui all'art. 39 della l. 2359/1865, in base al quale, l'indennizzo

³³ Vedi Conti, op. cit., p. 265;

Le innovazioni introdotte dal d.P.R. 327/2001, Testo Unico sulle espropriazioni, come modificato dal 28 d.lgs. 302/2002 – Ginevra Giussani.

corrisponde al giusto prezzo del bene, come se il medesimo fosse oggetto di compravendita; il criterio di cui alla “Legge di Napoli”, art. 13, ove l’indennizzo consiste nella media del valore venale e dei fitti, o in mancanza, dell’imponibile netto agli effetti dell’imposta sui terreni e sui fabbricati, coacervati nell’ultimo decennio; il criterio di cui al P.R.G. di Roma, secondo cui l’indennizzo è calcolato sulla media del valore venale e dell’imponibile netto capitalizzato ad un tasso dal 3,5% al 7%, secondo la località in cui l’edificio è ubicato e delle sue condizioni; il criterio di cui alla Riforma agraria, che considera il valore del bene quale accertato ai fini dell’imposta progressiva straordinaria del patrimonio; il criterio di cui alla “Legge per le case dei lavoratori agricoli”, secondo cui l’indennizzo si calcola sul valore venale decurtato del 25%; infine, il criterio di cui alla “Legge sulla casa” e successive modifiche, alla cui lettera l’indennità è rapportata al valore agricolo del suolo.

Si tratta di criteri diversi, i quali hanno posto numerose difficoltà all’interprete, considerando che, ciascuna procedura era funzionale ad un differente parametro di determinazione dell’indennità, distinguendosi, in merito, i criteri di stima “peritali” e quelli “parametrali”. La l. 1150/1942, pertanto, si limitò a recepire il criterio di cui alla l. 2359/1865, mentre, un primo passo verso la riduzione e l’unificazione dei differenti sistemi procedurali ed indennitari, si è avuto con la l. 865/1971, cd. “Legge sulla casa”, seguita da leggi interpretative, quale la l. 11/1973, e da leggi estensive, quale la l. 247/1974, e da numerosi apporti dottrinali e giurisprudenziali che hanno attribuito alle norme della suddetta legge una espansione tale da toccare quasi la totalità delle tipologie di esproprio, con esclusione solo quelle preordinate alla realizzazione di opere private di pubblica utilità.

Circa la posizione della Corte Costituzionale, in merito, numerose sono state le sentenze susseguitesi negli anni, in primis, la sentenza n° 61/1957, con cui è stato affermato che, *l’interpretazione letterale e, in un certo senso, meramente etimologica, del concetto dell’indennizzo, non può essere accolta. Essa prescinde del tutto dagli elementi storici e*

sistematici, che, invece, essenzialmente devono contribuire a determinarla e, soprattutto, difetta della necessaria considerazione dello sviluppo e della evoluzione che il concetto di indennizzo ha, via via, subito attraverso le varie leggi relative alla espropriazione per pubblica utilità; inoltre, nella sentenza è affermato che, il criterio del valore venale non ha carattere assoluto e che, infine, l'indennizzo va stabilito con riferimento al rapporto tra il valore di mercato del bene e gli scopi di pubblica utilità, i quali, per loro natura e per i superiori interessi che ne costituiscono il presupposto, devono essere raggiunti, tramite il maggiore contemperamento e coordinamento possibile con l'interesse privato, ma restando, pur sempre, sovraordinati a questo.

Con sentenza n° 67/1957, la Corte, poi, affermò che l'espressione indennizzo, di cui all'art. 42 Cost., non va interpretato nel senso letterale ed etimologico della parola, ma solo come il massimo di contributo e di riparazione che, nell'ambito degli scopi d'interesse generale, la Pubblica Amministrazione può garantire all'interesse privato, secondo una valutazione che spetta al legislatore nell'esercizio dei suoi poteri discrezionali, affermando, quindi, per la prima volta, la legittimità del criterio di determinazione dell'indennità "dimidiata", di cui alla "Legge di Napoli".

Successive sentenze hanno, poi, affermato che, il potere discrezionale del legislatore nella determinazione dell'indennità è limitato dalla esigenza che l'indennizzo non sia irrisorio e che, la possibilità di differenziare gli indennizzi riferiti a beni identici è offerta solo con riguardo a differenziazioni improntate a ragionevolezza e giustizia sociale.

Con sentenza n° 15/1976, poi, la Corte Costituzionale, ha sostenuto che, l'indennità non deve corrispondere puntualmente alla consistenza economica del bene espropriato, ma deve assicurare un serio ristoro, anche parziale, purché non simbolico e che, i criteri di quantificazione, di cui alla l. 2892/1885, sono legittimi in quanto garantiscono un indennizzo pari alla media tra valore venale e reddito imponibile catastale, il quale risulta generalmente

superiore alla metà del valore catastale; inoltre, nella medesima sentenza, la Corte afferma che, il ricorso all'imponibile catastale è ammissibile, affermazione da cui consegue la liceità del ricorso a sistemi diversi da quelli strettamente connessi alla valutazione in concreto del bene, ma non la legittimazione dei criteri automatici o parametrici e che, è necessario differenziare gli indennizzi relativi agli espropri di fondi urbani da quelli di fondi rustici, infatti, *a prescindere dalla incidenza dei fenomeni monetari, il variare del valore dei fondi rustici è, essenzialmente, legato, di regola, al mutare della qualità di coltura e della classe di produttività dei fondi stessi, mentre, quello dei fondi urbani è determinato dall'imponente e preponderante fenomeno del variare del loro valore e da una molteplicità di fattori, tra cui la varietà delle possibili destinazioni per fini economici.*

Con la sentenza n° 5/1980, significativa in quanto ha influito sulla successiva giurisprudenza e legislazione, si è avuta un'inversione di tendenza, in virtù della dichiarazione di illegittimità degli artt. 16, quinto, sesto e settimo comma, e 20, della l. 865/1971, negando che il criterio del valore agricolo medio possa essere considerato conforme all'art. 42 Cost., terzo comma, *in quanto l'astrattezza del criterio adottato e la mancata considerazione delle caratteristiche del singolo bene da espropriare possono portare ad irragionevoli trattamenti differenziati di situazioni sostanzialmente omogenee, in quanto, a terreni in eguale situazione, per la loro destinazione edilizia, potrebbero essere attribuiti indennizzi diversi in relazione al maggiore o minore pregio delle zone agricole ove sono posti. Egualmente palese è la disparità di trattamento che viene a determinarsi tra gli espropriati per effetto dell'attribuzione del coefficiente di maggiorazione dell'indennità, relativamente ad aree situate all'interno dei centri edificati". Quindi, affinché il ristoro sia serio, "è criterio esatto calcolare l'indennità in base al valore effettivo del bene espropriato, determinato in relazione alle sue caratteristiche ed alla sua destinazione economica, ivi compresa quella edilizia, conclusione*

da cui derivava, quindi, l'inaffidabilità di una valutazione fondata su criteri preventivi, generali ed astratti.

Nel 1983, poi, con la sentenza n° 223, la Corte Costituzionale si pronunciò in merito all'illegittimità della l. 385/1980, la quale, già all'indomani della sua entrata in vigore, era stata criticata, sia per violazione dell'art. 42 Cost., in merito alla dissociazione temporale tra l'esproprio e la determinazione dell'indennizzo, incerto ed aleatorio, sia per violazione dell'art. 3 Cost., in merito alle disparità di trattamento che la stessa avrebbe creato tra gli espropriati, secondo la diversa data di emissione del decreto ed i rispettivi effetti ablatori. La legge in questione, infatti, pur prevedendo indennità provvisorie soggette a conguaglio, aveva reintrodotta, in via transitoria, fino all'emanazione di una successiva legge, i criteri di determinazione dell'indennità di cui alla l. 865/1971, e successive modificazioni, di cui, già precedenti sentenze, avevano dichiarato l'illegittimità.

Nel periodo successivo, la disciplina delle espropriazioni, e di conseguenza, la determinazione delle indennità, sono state dominate dalla confusione, con riscoperta dei criteri di cui all'art. 39 della l. 2359/1865 e quello sancito dalla "Legge di Napoli". Poi, nel 1992, la legge n° 359, in attesa di una legge organica in materia, all'art. 5 *bis*, ha mutato in senso innovativo il criterio di quantificazione dell'indennità di esproprio di aree edificabili³⁴, introducendo il metodo del "doppio binario espropriativo", in relazione al quale il *quantum* è definito dalla media del valore venale del bene, calcolato con riferimento alla sua edificabilità legale ed effettiva esistente al momento dell'apposizione del vincolo, e del reddito dominicale del terreno (generalmente di entità trascurabile), abbattuto del 40% ove l'indennità stessa non sia accettata, con la conseguenza che, mediamente, le indennità relative ad espropriazioni di aree

³⁴ Si fa riferimento alla edificabilità legale, verificabile attraverso l'esame degli strumenti urbanistici vigenti, ed alla edificabilità effettiva, la quale dipende dalla possibilità economica di sfruttamento edificatorio dell'area, conferita, sia dalla vicinanza ad opere di urbanizzazione primaria e secondaria, sia dalle possibilità di assorbimento del mercato, circa il prodotto edilizio che si sarebbe potuto realizzare. Trattasi, quindi, di un'indagine tecnica ed economica in merito all'area.

edificabili si aggira sul 30% del valore di mercato del bene, tale da non garantire, quindi, un serio ristoro del sacrificio subito per effetto dell'atto ablativo, a differenza del criterio di cui alla "Legge di Napoli", in grado di assicurare al proprietario una somma lievemente superiore al 50% del valore di mercato. Per le aree non edificabili, invece, il *quantum* è commisurato al valore agricolo medio, ai sensi della l. 865/1971, mentre, per le aree edificate, è determinato in relazione al valore venale, di cui alla l. 2359/1865. La Corte Costituzionale, si è espressa in merito a siffatta legge, pur senza fugare tutti i relativi dubbi, con sentenza n° 283/1993, ribadendo quanto detto nella sentenza n° 5/1980, in quanto, l'indennità deve essere commisurata, non ad un valore astratto, bensì, al suo valore effettivo, in relazione alle caratteristiche essenziali del bene e deve garantire un serio ristoro frutto del bilanciamento fra interessi pubblici e privati, corrispondente alla media tra il valore venale e quello di mercato, rivalutato.

Con sentenza n° 262/2000, la Corte Costituzionale ha, successivamente, rigettato l'eccezione di legittimità relativa al regime della cessione volontaria, prevedente la decurtazione del 40% nel caso in cui non venga accettato l'indennizzo perché reputato incongruo da parte del proprietario del bene.

Nel 2001, infine, il d.lgs. n° 327, Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, ha sottoposto l'intera materia ad una disciplina unitaria ed omogenea, ispirata, come affermato all'art. 2, ai principi di economicità, efficienza, pubblicità e semplificazione dell'azione amministrativa, costituenti un corollario al principio, di carattere precettivo immediato, del buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa, di cui all'art. 97 della Costituzione, oggetto diretto dell'ordinamento giuridico, nonché, disciplina contraddistinta dal fatto che, secondo quanto affermato all'art. 1, quarto comma, *le norme del presente Testo Unico non possono essere derogate, modificate o abrogate, se non per dichiarazione espressa, con specifico riferimento a singole disposizioni,*

da cui si ricava che, il Testo Unico, rientrando fra le norme ad efficacia rinforzata, ha tale valenza nei confronti delle altre leggi statali, mentre, le leggi rientranti nella competenza regionale concorrente dovrebbero conformarsi al solo art. 2 del T.U., contenente un principio generale dell'ordinamento, nel cui ambito deve svolgersi qualsiasi attività e funzione degli Enti locali.

In merito ai criteri indennitari di cui al T.U., per la loro definizione si è attinto a molteplici corpi di norme formalmente abrogati, contenenti, tuttavia, parametri validi, prevedenti, per altro, la distinzione fra aree edificabili e non edificabili e fra opere private di pubblica utilità e aree edificate, sia legittimamente, sia illegittimamente. In primo luogo, l'art. 36 T.U. prevede che, in caso di espropriazione finalizzata alla *realizzazione di opere private di pubblica utilità, che non rientrino nell'ambito dell'edilizia residenziale pubblica, convenzionata, agevolata, o comunque denominata, nonché, nell'ambito dei piani di insediamenti produttivi di iniziativa pubblica, l'indennità di esproprio è determinata nella misura corrispondente al valore venale del bene*, recependo, quindi, l'orientamento dottrinario minoritario³⁵ secondo cui, in caso di esproprio pronunciato in favore di un privato, l'indennità era da determinarsi sulla base dell'art. 39 della l. 2359/1865, da cui deriva la configurazione di un intervento innovativo da parte del legislatore, con connesso rischio di un eccesso di delega, mentre, la dottrina prevalente³⁶, riteneva applicabile, anche a tale ipotesi di esproprio, l'art. 5 *bis*, primo e quinto comma, l. 359/1992, con conseguente indennizzo di consistenza nettamente inferiore al valore venale del bene. In secondo luogo, l'art. 37 T.U., riferito alla determinazione

³⁵ Vedi, Carbone, *La nuova indennità di esproprio per i suoli edificatori*, in *Il Corriere Giuridico*, 1992, p. 1149; Mascarucci, *La disciplina giuridica dell'indennità di esproprio*, in *Regioni e comunità locali*, 1996, p. 21.

³⁶ Vedi, Bocchetti, *La nuova disciplina dell'indennità d'esproprio*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1992, p. 959; Bellomia, *La disciplina transitoria dell'indennità di esproprio: una ennesima normativa tampone per problemi non più rinviabili*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, Milano, 1993, p. 135; Caringella, *L'indennità di esproprio sotto i riflettori della Corte Costituzionale*, in *Urbanistica e Appalti*, Ipsoa, 1997, p. 9; De Benedetti, *Nuovi aspetti sostanziali dell'indennizzo. Profili di legittimità costituzionale*, in *Diritto della Regione*, 1993, p. 988; Travi, *Ancora in tema di esproprio per le aree edificabili*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1992, p. 1296.

dell'indennità in caso di esproprio di area edificabile, prevede che la stessa sia *pari all'importo, diviso per due e ridotto nella misura del 40% (qualora non vi sia cessione volontaria o se il motivo di rifiuto della stipula non sia addebitabile alla P.A.), pari alla somma del valore venale del bene e del reddito dominicale netto, rivalutato ai sensi degli artt. 24 ss. del d.lgs. 917/1986, e moltiplicato per 10*, secondo un criterio analogo a quello di cui all'art. 5 bis.

In merito al concetto di area edificabile³⁷, non specificamente definito dal T.U., lo stesso può, tuttavia, essere chiarito considerando gli apporti forniti dalla giurisprudenza, la quale, ha considerato i requisiti dell'edificabilità "legale" e "di fatto", di cui all'art. 5 bis del d.l. 333/1992, ora in termini alternativi³⁸, ora in termini cumulativi, nel senso della loro necessaria compresenza³⁹, ora, infine, in termini di prevalenza del criterio dell'edificabilità legale, nel senso della sua sufficienza⁴⁰. In particolare, la pronuncia n° 172/2001 delle SS.UU. della Corte di Cassazione, ha affermato che, un'area va considerata edificabile se risulta classificata tale, dagli strumenti urbanistici, al momento dell'apposizione del vincolo espropriativo, sulla base dei criteri di autosufficienza e prevalenza dell'edificabilità formale, con la conseguenza che il carattere dell'edificabilità legale risulta preminente rispetto agli elementi fattuali. L'edificabilità di fatto, infatti, ai fini dell'*an* dell'edificabilità stessa, rileva, in via suppletiva, nel senso di acquistare valore decisivo solo in caso di mancanza di strumenti

³⁷ In merito alla nozione di area edificabile, vedi, Benini, *Edificabilità legale e utilizzazione economica dei fondi espropriati*, in Foro.it, 2002, p. 151; ID, *L'indennizzo espropriativo in relazione al tempo*, in Corr. Giur., 1999, p. 880; ID., *Incertezze giurisprudenziali sul concetto di edificabilità ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio*, in Foro.it, 1998, p. 1022; Carbone, *Regolamento delle aree edificabili: il parere del Consiglio di Stato*, in Corr. Giur., 1996, p. 1169; Caringella, *Schema di regolamento in materia di edificabilità dei suoli e relativo parere del Consiglio di Stato*, in Urbanistica e appalti, 1997, p. 153; D'Angelo, *Regime giuridico delle aree fabbricabili: necessità ed urgenza di una riforma legislativa*, in Riv. Giur. Edilizia, 1999, p. 1181; Liuzzi, De Marzo, *Edificabilità di fatto e di diritto: una questione ancora irrisolta?*, in Urbanistica e appalti, 1997, p. 404; Mazzoleni, *L'indennità di esproprio: la potenziale edificabilità non è rilevante*, in Ambiente, 1996, p. 898; Misiti, *I criteri per la valutazione della edificabilità delle aree nei procedimenti espropriativi*, in Giur. Mer., 1998, p. 965; Russo, *Edificabilità di fatto e di diritto nella recente giurisprudenza della Cassazione*, in Riv. Giur. Urban., 1998, p. 381.

³⁸ Cfr., Cassazione, nn° 774/1998 e 1200/1998.

³⁹ Cfr., Cassazione, nn° 11037/1996, 5111/1997, 259/1998, 8826/1998.

urbanistici o nel caso di decadenza del vincolo, da cui derivi l'assenza della destinazione dell'area stessa, nonché, in via complementare ed integrativa, in caso di edificabilità riconosciuta dallo strumento urbanistico, ai fini della concreta determinazione del valore di mercato, incidente sul calcolo dell'indennizzo⁴¹. La Cassazione, sez. I, con la pronuncia n° 7953/2003, ha, successivamente, confermato *che ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio, l'edificabilità di fatto di un'area rileva rispetto a quella urbanistica e legale solo in via supplementare, in assenza di strumenti urbanistici, o complementare, per la valutazione economica del bene*, secondo un'interpretazione dell'art. 5 bis, terzo comma, d.l. 333/1992, rispondente, non solo alla lettera della legge, ma anche alla *ratio legis* che vuole impedire che un'attività illecita ed illegale, come realizzare fabbricati in zone non classificate edificabili da strumenti urbanistici, possa essere fonte di aumenti del valore dell'area oggetto di espropriazione⁴². Con la pronuncia n° 9096/2003, la stessa Corte di Cassazione, I sez., ha, inoltre, sostenuto che, ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio, un'area deve essere considerata agricola, se e quando risulti classificata tale dagli strumenti urbanistici, senza che, in contrario, possano rilevare le caratteristiche oggettive del bene, quale, ad esempio, la contiguità con aree classificate edificabili dallo strumento urbanistico e la cd. "edificabilità di fatto", infatti, l'edificabilità consentita in un'area agricola è strettamente limitata alla realizzazione di immobili funzionalmente destinati all'attività agricola esercitabile sul fondo, configurandosi come una qualità a tal punto connaturata ai terreni agricoli da potersi considerare già stimata dal legislatore e, soprattutto, dall'autorità

⁴⁰ Cfr., Cassazione, nn° 8434/1998, 8570/1998, 8702/1998, 2272/1999, 4300/1999, 7874/2000, 8035/2000, 9683/2000, 12408/2000.

⁴¹ Vedi, Caringella, in Caringella, De Marzo, De Nictolis, Maruotti, *L'espropriazione per pubblica utilità nel nuovo Testo Unico*, Milano, 2002, pp. 386 ss.. Cfr., Cassazione, nn° 9503/1998, 4300/1999, 7874/2000, 12408/2000, 3048/2001, 8685/2001, 13473/2002, 7400/2003.

⁴² Nel caso in discussione, la Corte, ha qualificato come priva di possibilità legali di edificazione l'area espropriata perché destinata dal piano regolatore generale a verde, e conseguentemente, ne ha determinato l'indennizzo in base ai valori agricoli medi, di cui all'art. 16, l. 865/1971.

amministrativa cui sono rimesse le valutazioni periodiche delle distinte categorie di aree agricole.

All'art. 32 del T.U. in materia di espropriazioni, è, pertanto, previsto, circa la determinazione del valore del bene, che *salvo gli specifici criteri previsti dalla legge, l'indennità di espropriazione è determinata sulla base delle caratteristiche del bene al momento dell'accordo di cessione o alla data dell'emanazione del decreto di esproprio, valutando l'incidenza dei vincoli di qualsiasi natura non aventi natura espropriativa e senza considerare gli effetti del vincolo preordinato all'esproprio e quelli connessi alla realizzazione dell'eventuale opera prevista.*

All'art. 37, nono comma, vengono introdotte due innovazioni, che suscitano dubbi di costituzionalità per eccesso di delega, in materia di cd. "indennità aggiuntive", disponendo che *qualora l'area edificabile sia utilizzata a scopi agricoli, spetta al proprietario coltivatore diretto un'indennità pari al valore agricolo medio corrispondente al tipo di coltura effettivamente praticata. La stessa indennità, spetta al fittavolo, al mezzadro o al compartecipe⁴³ che, per effetto della procedura, sia costretto ad abbandonare il fondo direttamente coltivato, da almeno un anno, col lavoro proprio e quello dei familiari, secondo una formulazione che sembra non corrispondere l'indennità secondo il criterio del valore venale dimidiato, ex art. 5 bis, ma soltanto il valore agricolo, mentre, il riferimento è, in realtà, ad un'indennità aggiuntiva, dovuta al fatto che il fondo è coltivato, come si evince dalla relazione del Consiglio di Stato di accompagnamento del T.U., in cui è affermato che il nono comma riporta l'art. 17, secondo comma, della l. 865/1971, in tema di indennità aggiuntiva spettante al proprietario in caso di esproprio di aree ad uso agricolo, innovazione rilevante se si considera in primis, che, nella precedente disciplina non era prevista, infatti, al*

⁴³ E' singolare tale riferimento, in quanto la l. 203/1982 prevede la conversione dei contratti di mezzadria e di compartecipazione in contratti di affitto, mentre, non è stato fatto riferimento alcuno, circa indennità aggiuntive,

proprietario spettava solo la normale indennità per le aree edificabili di cui all'art. 5 bis; in secondo luogo, che nella novella sono considerati anche il mezzadro, il fittavolo ed il compartecipe, cui spetta un'indennità pari a quella del proprietario, ma distinta, mentre, in precedenza la stessa consisteva in una quota dell'indennità di quest'ultimo⁴⁴.

Ulteriori dubbi di legittimità, in relazione ai limiti della delega parlamentare, sorgono, poi, con riguardo all'art. 37, secondo comma, dove vengono individuati le ipotesi in cui non trova applicazione la riduzione del 40% del "quantum" dell'indennizzo previsto per le aree edificabili, in specie, nei casi in cui *sia stato concluso l'accordo di cessione o se esso sia stato concluso per fatto non imputabile all'espropriato o perché a questi sia stata offerta una indennità provvisoria che, attualizzata, risulti inferiore agli otto decimi di quella determinata in via definitiva*. La preesistente disciplina, invece, di cui all'art. 5 bis, secondo comma, escludeva la riduzione del 40% solo nel caso di cessione volontaria del bene, soluzione che, tuttavia, aveva sollevato problemi di applicabilità ai casi in cui i proprietari del bene non fossero giunti alla cessione bonaria a causa della determinazione dell'indennità stessa, da parte della P.A., in termini incongrui, al solo fine di dissuadere dalla cessione volontaria, casi nei quali, pertanto, qualora il proprietario, a seguito di opposizione, avesse ottenuto una valutazione migliorativa (di cui, però, non si precisava la soglia), la giurisprudenza propendeva per l'inapplicabilità della riduzione⁴⁵. Quindi, l'art. 37, secondo comma,

ai soggetti titolari di diritti reali i quali, tuttavia, ex art. 25, terzo comma, del T.U., devono, dopo il decreto di esproprio, far valere i loro diritti sull'indennità corrisposta all'ex-proprietario.

⁴⁴ Cfr., Corte Costituzionale, sentenza n° 1022/1988, in Rivista Giuridica dell'edilizia, 1989, I, p. 36. Parte della dottrina aveva accettato siffatta conclusione, pur se, non senza resistenze, vedi, Carbone, op. cit., p. 1155; Cimellaro, *L'indennità di espropriazione: i nodi irrisolti della sentenza della Corte Costituzionale n° 238/1993*, in Rivista Giuridica dell'urbanistica, 1993, p. 639; contra, invece, Paternò, *I nuovi criteri di liquidazione della indennità per le espropriazioni per pubblica utilità di aree edificabili dopo l'intervento della Corte Costituzionale e la legge costitutiva dell'Ici*, in Rassegna dell'energia elettrica, 1993, p. 903.

⁴⁵ In tal senso, vedi, Cassazione, I sez., n° 12176/1999, in Urbanistica ed appalti, 2000, p. 1517; Cassazione, I sez., n° 13945/1999, in Urbanistica ed appalti, 2000, p. 852; in dottrina, Di Majo, *Ascesa e declino dell'indennità di esproprio*, in Il Corriere Giuridico, 1993, p. 921; Paternò, op. cit., p. 911. Contra, Cassazione, I sez., n° 3994/1999, in Urbanistica ed appalti, 1999, p. 856; Cassazione, I sez., n° 5949/2000, menzionata da Carbone, *La Consulta non risolve il problema dell'indennità di esproprio irrisoria offerta dalla P.A.*, in Il Corriere Giuridico, 2000, p.1010; in dottrina, Mascarucci, op. cit., p. 74; De Benedetti, op. cit., p. 997; Bellomia, op. cit., p. 146.

Le innovazioni introdotte dal d.P.R. 327/2001, Testo Unico sulle espropriazioni, come modificato dal 38 d.lgs. 302/2002 – Ginevra Giussani.

interviene proprio al fine di specificare tale valutazione migliorativa, nel senso di ritenere non applicabile la riduzione del 40% nei casi in cui, o non si sia conclusa la cessione per fatto non imputabile all'imputato, o venga offerta un'indennità provvisoria inferiore all'80% dell'indennità determinata in sede giudiziaria. Al terzo comma, poi, l'art. 37 recepisce il consolidato orientamento della Cassazione affermando che *ai soli fini dell'applicabilità delle disposizioni della presente sezione, si considerano le possibilità legali ed effettive di edificazione, esistenti al momento dell'emanazione del decreto di esproprio o dell'accordo di cessione*, mentre, al quinto comma, demanda ad un successivo regolamento del Ministro delle Infrastrutture e Trasporti la definizione dei *criteri e requisiti per valutare l'edificabilità di fatto dell'area*, pertanto, fino alla data di entrata in vigore di tale regolamento *si verifica se sussistano le possibilità effettive di edificazione, valutando le caratteristiche oggettive dell'area*.

L'art. 38 del T.U., inoltre, prevede la determinazione dell'indennità di esproprio di area legittimamente edificata, stabilendo che sia pari al valore venale del bene, con ricezione del criterio di cui all'art. 39 della l. 2359/1865, cd. "Legge Fondamentale", nonché, al secondo comma specifica che, *qualora la costruzione o parte di essa sia stata realizzata in assenza della concessione edilizia o della autorizzazione paesistica, ovvero in difformità, l'indennità è calcolata tenendo conto della sola area di sedime in base all'art. 37, ovvero tenendo conto della sola parte di costruzione realizzata legittimamente*.

In merito all'indennità nel caso di esproprio di un'area non edificabile, all'art. 40 del T.U.⁴⁶, sul modello dell'art. 15 della "Legge sulla casa", si afferma che *l'indennità definitiva è determinata in base al criterio del valore agricolo, tenendo conto delle colture effettivamente praticate sul fondo e del valore dei manufatti edilizi legittimamente realizzati, anche in*

⁴⁶ Per i problemi connessi alla formulazione dell'art. 40, vedi, Caringella, *Commento sub art. 40*, in *L'espropriazione per pubblica utilità*, cit., Milano, 2002, pp. 540 ss..

Le innovazioni introdotte dal d.P.R. 327/2001, Testo Unico sulle espropriazioni, come modificato dal 39 d.lgs. 302/2002 – Ginevra Giussani.

relazione all'esercizio dell'azienda agricola, senza valutare la possibile o l'effettiva utilizzazione diversa da quella agricola, con la conseguenza che, un'eventuale assenza di colture o manufatti siffatti, comporti una diminuzione del quantum debeatur. La giurisprudenza ha anche rilevato la necessità di tenere in considerazione l'andamento dell'impresa agricola ai fini del computo dell'indennizzo, nel senso di tenere in considerazione anche la necessità di ristoro del pregiudizio economico-patrimoniale subito dall'azienda. Pertanto, il modello offerto dalla "Legge sulla casa" è riscontrabile anche negli artt. 41 e 42 del T.U., i quali prevedono, il primo, l'istituzione di una Commissione regionale competente alla determinazione dell'indennità definitiva, il secondo, le cd. "indennità aggiuntive" spettanti ai coltivatori di fondo, non proprietari, costretti ad abbandonare l'area direttamente coltivata da almeno un anno, prima della data in cui vi è stata la dichiarazione di pubblica utilità.

Anche l'istituto della retrocessione suscita, poi, dubbi di costituzionalità, infatti, esclusa quella parziale, in merito alla quale non si registrano innovazioni sostanziali, l'art. 46 T.U. prevede, per quella totale, che *se l'opera pubblica o di pubblica utilità non è stata realizzata o cominciata entro il termine di dieci anni, decorrente dalla data in cui è stato eseguito il decreto di esproprio, ovvero se risulta anche in epoca anteriore l'impossibilità della sua esecuzione, l'espropriato può chiedere che sia accertata la decadenza della dichiarazione di pubblica utilità e che siano disposti la restituzione del bene espropriato ed il pagamento di una somma a titolo di indennità*, mentre, la previgente disciplina, di cui all'art. 63 della l. 2359/1865, prevedeva che la retrocessione potesse aver luogo quando, avvenuta l'espropriazione, l'opera non fosse eseguita entro i termini a tal fine concessi ed eventualmente prorogati, senza previsione alcuna del termine decennale, il cui decorso consentisse l'azione restitutoria. All'art. 48 del T.U., infine, in materia di disposizioni comuni alla retrocessione totale e parziale, è stabilito che *il corrispettivo, [...] se non è concordato*

dalle parti, è determinato dall'Ufficio Tecnico Erariale o dalla Commissione Provinciale di cui all'art. 41 del T.U., mentre, l'art. 60 della "Legge fondamentale" prevedeva che fosse frutto o dell'accordo fra le parti o di una determinazione giudiziale. Entrambe le previsioni di cui agli artt. 46 e 48, suscitano, quindi, delle perplessità in quanto contenenti innovazioni non giustificate da esigenze di coordinamento, le quali sarebbero incostituzionali per superamento dei limiti della delega.

Conclusioni.

In seguito alle considerazioni svolte, è opportuno concludere che, in primo luogo, lascia perplessi la scelta di attribuire un intervento tanto atteso allo strumento del testo unico, che, seppure innovativo e non meramente compilativo e seppure dotato del pregio di dare una sistemazione organica ad una disciplina fortemente stratificata e caotica, consente, in realtà, interventi innovativi solo entro i limiti previsti, senza possibilità alcuna di interventi sostanziali, necessari a dirimere gli innumerevoli dubbi che riguardano la materia, in specie, per quel che concerne l'istituto dell'occupazione acquisitiva e la problematica del *quantum* dell'indennizzo. Infatti, qualora si fosse agito tramite una legge delega contenente una precisa indicazione dei principi e criteri direttivi, si sarebbe ottenuto, non solo un riordino formale, ma anche un incisivo intervento sostanziale, esente da qualsiasi dubbio in merito alla sua ammissibilità e legittimità.

In secondo luogo, lasciano perplessi i termini in cui la riforma, operata tramite il T.U., sia riuscita ad adeguare l'ordinamento interno alla tutela della proprietà prevista dalla Convenzione Europea. Infatti, in merito all'inadeguatezza della misura del risarcimento "regolamentato", il T.U. risolve la questione per il futuro, lasciando, invece, irrisolte le situazioni pregresse; in merito alla prescrizione, la definizione operata dal T.U. sembra sufficiente, ma pur sempre con riguardo a situazioni future; in merito al principio di legalità,

infine, il legislatore sembra averlo soddisfatto con la previsione del meccanismo acquisitivo di cui all'art. 43, anche se permangono dei dubbi, tanto che in dottrina si è parlato di 'legalizzazione dell'illegale'⁴⁷.

A ciò si aggiunga la considerazione del fatto che, a seguito delle modifiche apportate dalla disciplina transitoria, i principi che si è inteso superare continueranno ad essere applicati per parecchio tempo nel nostro ordinamento, infatti, all'art. 57, si afferma che *le disposizioni del presente Testo Unico non si applicano ai progetti per i quali, alla data di entrata in vigore dello stesso decreto, sia intervenuta la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza. In tal caso continuano ad applicarsi tutte le normative vigenti a tale data*, da cui si evince che, probabilmente, il limite maggiore della riforma in discorso, è dato dall'attenzione al futuro, lasciando, invece, immutata la situazione pregressa, senza previsione alcuna, eccettuato il superamento dei criteri limitativi del risarcimento, di soluzioni per l'immediato presente.

Bibliografia.

- ?? Ammendola, *Sui nuovi criteri indennitari introdotti con la legge 549/1995*, in *Amm.ne Italiana*, 1996.
- ?? Angiolini, *Testo Unico*, In *Encicl. Dir.*, XLIV, Milano, 1992.
- ?? Bellomia, *La disciplina transitoria dell'indennità di esproprio: una ennesima normativa tampona per problemi non più rinviabili*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1993.

⁴⁷ Così Benini, op. cit..

Le innovazioni introdotte dal d.P.R. 327/2001, Testo Unico sulle espropriazioni, come modificato dal 42 d.lgs. 302/2002 – Ginevra Giussani.

- ?? Benigni, *La Corte Europea dei diritti dell'uomo "boccia" l'occupazione appropriativa*, in Urbanistica e appalti, 2001.
- ?? Benini, *L'occupazione appropriativa è proprio da epurare?*, in Foro.it.
- ?? Benini, *Edificabilità legale e utilizzazione economica dei fondi espropriati*, in Foro.it.
- ?? Benini, *L'indennizzo espropriativo in relazione al tempo*, in Corr. Giur., 1999.
- ?? Benini, *Incertezze giurisprudenziali sul concetto di edificabilità ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio*, in Foro.it.
- ?? Bocchetti, *La nuova disciplina dell'indennità di esproprio*, in Le nuove leggi civili commentate, 1992.
- ?? Carbone, *Regolamento delle aree edificabili: il parere del Consiglio di Stato*, in Corr. Giur., 1996.
- ?? Carbone, *Il nuovo T.U. in materia di espropriazione: scompare l'occupazione appropriativa?*, in Corr. Giur., 2001.
- ?? Carbone, *La nuova indennità di esproprio per i suoli edificatori*, in Il Corriere Giuridico, 1992.
- ?? Carbone, *La Consulta non risolve il problema dell'indennità di esproprio irrisoria offerta dalla P.A.*, in Il Corriere Giuridico, 2000.
- ?? Caringella, *L'indennità di esproprio sotto i riflettori della Corte Costituzionale*, in Urbanistica e appalti, 1997.
- ?? Caringella, *Schema di regolamento in materia di edificabilità dei suoli e relativo parere del Consiglio di Stato*, in Urbanistica e appalti, 1997.
- ?? Caringella, De Marzo, De Nictolis, Maruotti, *L'espropriazione per pubblica utilità nel nuovo Testo Unico*, Milano, 2002.
- ?? Cimellaro, *L'indennità di espropriazione: i nodi irrisolti della sentenza della Corte Costituzionale n° 238/1993*, in Riv. Giur. Urban., 1993.

- ?? Cogo, *Modifiche al Testo Unico degli espropri e reintroduzione dell'occupazione d'urgenza*, in Rivista giuridica dell'urbanistica, 2003.
- ?? Cogo, *Il testo unico degli espropri: le novità introdotte dal Governo alla luce dei limiti posti dalla legge delega*, in Rivista giuridica dell'urbanistica, 2003. Esposito, *Testi Unici*, in Nuovo dig. It., 1940.
- ?? Colonna, *Il concetto di area edificabile nella giurisprudenza e nel T.U. espropriazione*, in Urbanistica e appalti, 2004.
- ?? Conti, *Il nuovo volto del T.U. espropriazione dopo il d.lgs. 302/2002*, in Urbanistica e appalti, 2003.
- ?? D'Angelo, *Regime giuridico delle aree fabbricabili: necessità ed urgenza di una riforma legislativa*, in Riv. Giur. Edilizia, 1999.
- ?? De Benedetti, *Nuovi aspetti sostanziali dell'indennizzo. Profili di legittimità costituzionale*, in Diritto della Regione, 1993.
- ?? Di Majo, *Ascesa e declino dell'indennità di esproprio*, in Il Corriere Giuridico, 1993.
- ?? Ferrari Zumbini, *Testi unico*, in Encicl. Giur., XXXI, Roma, 1994.
- ?? Forlenza, *Con la conversione del "decreto mille proroghe" il T.U. slitta al 30 giugno*, in Guida al diritto, 2002, 14/4.
- ?? Giorgio, *L'indennità nel procedimento d'esproprio: funzione ed evoluzione tra profili di quantificazione e questioni sistematiche*, in Urbanistica e appalti, 2004.
- ?? Giovannetti, *La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 65, l. 549/1995: una scelta obbligata*, in Giustizia civile, 1997.
- ?? Leone, *Osservazioni a margine del nuovo testo unico delle espropriazioni per pubblica utilità*, in Rivista giuridica dell'edilizia, 2001.
- ?? Liuzzi, De Marzo, *Edificabilità di fatto e di diritto: una questione ancora irrisolta?*, in Urbanistica e appalti, 1997.

- ?? Loro, *Il Testo Unico in materia di Espropriazione per pubblica utilità*, Napoli, 2003.
- ?? Malo, *Testo unico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XV, Torino, 1999.
- ?? Mascarucci, *La disciplina giuridica dell'indennità di esproprio*, in *Regioni e comunità locali*, 1996.
- ?? Mazzoleni, *L'indennità di esproprio: la potenziale edificabilità non è rilevante*, in *Ambiente*, 1996.
- ?? Misiti, *I criteri per la valutazione della edificabilità delle aree nei procedimenti espropriativi*, in *Gir. Mer.*, 1998.
- ?? Montedoro, *L'occupazione appropriativa dopo il d.lgs. 327/2001*, in *Urbanistica e appalti*, 2001.
- ?? Musolino, *L'occupazione appropriativa: una fattispecie che ancora fa discutere*, in *Temi Rom.*, 1988.
- ?? Musolino, *Le modifiche al nuovo T.U. sulle espropriazioni ed il superamento del principio dell'accessione invertita*, in *Urbanistica e appalti*, 2003.
- ?? Olivieri, *I principali aspetti procedurali del d.P.R. 327/2001*, in *Giustizia Amm.*, 2001.
- ?? Ollari, *Il testo unico sugli espropri "archivia" occupazione d'urgenza e acquisitiva*, in *Edilizia e territorio*, 2001.
- ?? Paoletti, Mari, *Occupazione appropriativa e nuovo testo unico in materia di espropriazione*, in *Rivista Amm.*, 2001.
- ?? Paternò, *I nuovi criteri di liquidazione dell'indennità per le espropriazioni per pubblica utilità delle aree edificabili dopo l'intervento della Corte Costituzionale e la legge costitutiva dell'Ici*, in *Rassegna dell'energia elettrica*, 1993.
- ?? Predieri, *Urbanistica, Tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969.
- ?? Pugliese, *Chi avrà diritto all'indennità non avrà risarcimento. Chi avrà diritto al risarcimento non avrà l'indennità*, in *Giornale di dir. Amm.vo*, 1996.

- ?? Racioppi, Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, I, Torino, 1909.
- ?? Russo, *Edificabilità di fatto e di diritto nella recente giurisprudenza della Cassazione*, in Riv. Giur. Urban., 1998.
- ?? Sandulli, *Fonti del diritto*, in Nuovissimo dig. It., Torino, 1961.
- ?? Scoca, *Espropriazione: l'indennizzo seriamente irrisorio*, in Dir. Amm.vo, 1994.
- ?? Scoca, Tarullo, *La metamorfosi dell'accessione invertita: l'atto di acquisizione di immobili utilizzati sine titulo*, in Rivista Amm., 2001.
- ?? Travi, *Ancora in tema di esproprio per le aree edificabili*, in Le nuove leggi civili commentate, 1992.
- ?? Valletti, *Il risarcimento del danno e le espropriazioni "senza potere"*, in Urbanistica e appalti, 2004.
- ?? Virga, *Luci e ombre nel nuovo testo unico sulle espropriazioni*, in Giustizia Amm., 2001.
- ?? Volpe, *Così tramonta l'era dell'occupazione*, in Guida al diritto, 2001.