

## INDICE

	<i>pag.</i>
<i>Presentazione</i>	XIII

### CAPITOLO I

#### **L'ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ. PROFILI STORICO-EVOLUTIVI**

1. Essenza dell'istituto e sue radici storiche	1
2. Proprietà e espropriazione nello Stato liberale. La legge 25 giugno 1865, n. 2359	3
3. La frammentazione della disciplina nella legislazione successiva	7
4. La Costituzione repubblicana. Lo stato sociale e la mutata concezione della proprietà. L'avvento delle Regioni	11
5. La proprietà e la legge: il potere conformativo attribuito al legislatore e la moltiplicazione degli statuti proprietari	13
6. L'incidenza della Costituzione sul regime dell'espropriazione	15
7. Gli interventi successivi. L'attuazione delle norme della Costituzione in tema di espropriazione	20
8. Il T.U. espropri, la riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione e gli effetti di questa sull'espropriazione	28
9. La ripartizione delle competenze legislative statali e regionali, in riferimento alla (non) materia "espropriazione". L'inadeguatezza del T.U.	29
10. L'introduzione del nuovo principio costituzionale di preminenza del diritto comunitario e internazionale ed i suoi effetti sulla disciplina dell'espropriazione	39
11. Tutela e limiti della proprietà nel diritto Ce/UE	41
12. Il diritto di proprietà nella Cedu	46



## CAPITOLO II

**IL PROCEDIMENTO ESPROPRIATIVO**

## PARTE I

**CARATTERI E FASI DEL PROCEDIMENTO ESPROPRIATIVO**

- |      |  |    |
|------|--|----|
| 1.   | La coesistenza tra potere espropriativo e capacità di diritto privato della P.A.   | 49 |
| 2.   | Alle origini del procedimento espropriativo. La sua minuziosa disciplina nella legge n. 2359/1865  | 52 |
| 3.   | Le variazioni apportate dalla legislazione successiva  | 54 |
| 4.   | Il procedimento espropriativo oggi. Il Testo Unico espropri (d.lgs. n. 327/2001)   | 58 |
| 4.1. | La travagliata “nascita” del T.U.  | 59 |
| 5.   | Il riordino normativo e logico-razionale operato dal T.U.  | 60 |
| 6.   | L’ambito di applicazione del T.U. Le disposizioni sulle fonti del diritto  | 62 |
| 7.   | Le espropriazioni oggetto della disciplina del T.U.  | 65 |
| 8.   | I principi generali del procedimento espropriativo: quelli di carattere procedurale e quelli di carattere organizzativo                  | 68 |
| 9.   | Le fasi del procedimento espropriativo. Autonomia delle fasi nell’unità del procedimento. Conseguenze sul piano processuale-impugnatorio | 71 |
| 10.  | Articolazione in fasi e garanzie procedurali. Il principio del giusto procedimento espropriativo   | 73 |

## PARTE II

**LE FASI CHE PRECEDONO IL DECRETO DI ESPROPRIO:  
L’APPOSIZIONE DEL VINCOLO; LA DICHIARAZIONE  
DI PUBBLICA UTILITÀ**

- |       |  |    |
|-------|--|----|
| 11.   | La fase dell’apposizione del vincolo preordinato all’esproprio                           | 77 |
| 11.1. | Effetti, durata, reiterazione, opere diverse   | 79 |
| 11.2. | La partecipazione degli interessati  | 85 |
| 11.3. | Il rapporto tra vincolo espropriativo e dichiarazione di pubblica utilità                | 87 |
| 12.   | La fase della dichiarazione di pubblica utilità  | 87 |
| 12.1. | Il giudizio sulla pubblica utilità dell’opera  | 90 |
| 12.2. | Il T.U. e la generalizzazione del modello di dichiarazione di pubblica utilità implicita | 91 |
| 12.3. | Le garanzie partecipative  | 94 |

	<i>pag.</i>
12.4. L'impugnabilità del provvedimento cui consegue la dichiarazione implicita di pubblica utilità	99
12.5. La dichiarazione di pubblica utilità <i>ex lege</i>	101
12.6. Il contenuto della dichiarazione di pubblica utilità	105
12.7. Temporaneità della dichiarazione di pubblica utilità. Termini, proroga e rinnovazione	107
12.8. Dichiarazione viziata o mancante e conseguenze in ordine alla giurisdizione	112

### PARTE III

#### **L'ADOZIONE DEL DECRETO DI ESPROPRIO E LA CESSIONE VOLONTARIA COME SUA ALTERNATIVA**

13. La fase denominata "di emanazione del decreto di esproprio". Le molte carenze sistematiche della disciplina	117
14. L'importanza della determinazione provvisoria dell'indennità, quale momento di possibile svolta del procedimento espropriativo verso l'esito della cessione volontaria	119
15. L'esito dell'opzione per la cessione volontaria	121
16. La frammentazione della disciplina del T.U. e le incertezze provocate dalla imprecisione terminologica	122
17. I precedenti storici dell'istituto	123
18. I vantaggi della cessione e il <i>favor</i> del T.U. per tale esito	124
19. Natura giuridica dell'atto di cessione	126
20. L'alternativa costituita dal trasferimento della proprietà mediante un ordinario contratto di compravendita immobiliare	128
21. La discussa riconducibilità della cessione agli accordi sostitutivi di cui all'art. 11, legge n. 241/1990	131
22. Il procedimento in caso di condivisione dell'indennità provvisoria. L'accordo sull'indennità	133
23. Gli effetti dell'accordo di cessione. L'obbligo di consentire l'immissione anticipata nel possesso e quello di stipulare l'atto di cessione	134
24. Violazione dell'obbligo di stipulare come violazione di obbligo precontrattuale: esclusione	135
25. Il "ritorno" all'esproprio	136
25.1. Il "ritorno" all'esproprio dovuto al comportamento del proprietario	136
25.2. Il "ritorno" all'esproprio per scelta dell'espropriante. La posizione soggettiva del proprietario espropriando	138
26. Stipula dell'atto di cessione. Modalità di perfezionamento del negozio	140



pag.

27. Gli effetti della cessione. Equiparazione <i>quoad effectum</i> tra cessione volontaria e esproprio	143
28. La giurisdizione in ordine alle controversie relative all'atto di cessione volontaria (e a quelle relative ad altri accordi)	145
29. L'esito del decreto di esproprio	146
30. L'autonomo procedimento di determinazione dell'indennità definitiva	147
31. La determinazione urgente dell'indennità provvisoria (ovvero: il decreto di esproprio urgente) (art. 22 T.U.)	148
32. L'occupazione d'urgenza preordinata all'espropriazione (art. 22-bis T.U.)	153
33. L'adozione del decreto di esproprio	155
34. La notificazione e l'esecuzione del decreto di esproprio come condizioni per la traslazione del diritto di proprietà	156
35. L'esecuzione del decreto di esproprio	157
36. La nuova configurazione "bifasica" dell'"espropriazione" e gli effetti del decreto di esproprio. Profili problematici	159
37. Effetti dell'espropriazione per i terzi	164
38. Il pagamento dell'indennità di esproprio	165
39. La stima dei periti. Il pagamento dell'indennità depositata	170
40. L'opposizione alla stima e la determinazione giudiziale dell'indennità	173
41. La giurisdizione in materia espropriativa e altri profili processuali	174

#### PARTE IV

#### **LA RETROCESSIONE COME FASE EVENTUALE**

42. Nozione di retrocessione: precisazioni introduttive	178
43. La retrocessione totale	179
44. La retrocessione parziale	184
45. Disposizioni comuni. Natura giuridica della retrocessione; il corrispettivo	186

#### CAPITOLO III

#### **IL SISTEMA INDENNITARIO**

1. Premessa. L'opera di sistematizzazione della materia indennitaria nel T.U.	192
2. I criteri per la determinazione del valore del bene. L'intento di "neutralizzare" la c.d. rendita di posizione	192

	<i>pag.</i>
3. Le diverse categorie di beni. Il principio del c.d. doppio binario, ovvero la bipartizione tra aree edificabili e non, e l'(originaria) esclusione di un <i>tertium genus</i> . Suo superamento ad opera della giurisprudenza	194
4. Il concetto di "edificabilità". "Edificabilità legale" e "edificabilità di fatto"	196
5. I criteri indennitari nel T.U. originario; loro inadeguatezza	199
6. Il criterio per la determinazione dell'indennità per l'esproprio di aree edificabili e del corrispettivo, incentivante, per la cessione volontaria: il "cuore" del sistema indennitario. Un criterio nato vecchio	200
7. La censura della Corte Edu e la successiva sentenza della Corte cost. n. 348/2007	202
8. Il nuovo criterio per la determinazione dell'indennità di esproprio e del corrispettivo di cessione per le aree edificabili. La distinzione tra espropri "isolati" ed espropri nell'ambito di "riforme economico-sociali". Dubbi sulla "tenuta" del "cuore" dell'intero sistema indennitario	206
9. L'"aggancio" del valore indennitario al valore fiscale attestato nella dichiarazione ai fini ICI: un'impropria e indebita sanzione per gli evasori. L'incostituzionalità del criterio (Corte cost. n. 338/2011)	209
10. Il criterio indennitario previsto per l'esproprio di aree non edificabili, in origine. Il criterio del valore effettivo per le aree effettivamente coltivate e il criterio del valore agricolo medio per le aree non effettivamente coltivate e per il calcolo dell'indennità provvisoria. Il corrispettivo di cessione originariamente previsto per le aree non edificabili	213
11. L'incostituzionalità del criterio del valore agricolo medio (Corte cost. n. 181/2011). Il riconoscimento di un <i>tertium genus</i> di aree	214
12. Quale nuovo criterio per la determinazione dell'indennità di esproprio per le aree non edificabili dopo la sentenza n. 181/2011? La (irrisolta) questione della maggiorazione per l'ipotesi di cessione volontaria	218
13. Le indennità a tutela del diritto al lavoro: quella "supplementare" per i coltivatori diretti di terreni edificabili e quella "aggiuntiva" per i coltivatori diretti di terreni non edificabili. Le ripercussioni del venir meno del criterio del valore agricolo medio	223
14. L'indennità di esproprio ed il corrispettivo di cessione per le aree legittimamente edificate	226
15. Le opere private di pubblica utilità. L'eccezione: i P.E.E.P. e i P.I.P. I dubbi sulla persistente attualità della originaria disposizione del T.U.	228
16. L'indennizzo per l'incidenza negativa di nuove previsioni urbanistiche su aree già comprese in zone edificabili. La c.d. espropriazione sostanziale	231



pag.

17. Indennità dovuta al titolare del bene non espropriato, ovvero l'espropriazione di valore o c.d. larvata	235
18. L'indennità dovuta in caso di espropriazione parziale	236
19. Conclusione. I "resti" del sistema indennitario dopo il "terremoto" determinato dagli interventi del giudice Edu e della Corte costituzionale	241

## CAPITOLO IV

**L'INCIDENZA DELL'ILLEGITTIMITÀ  
DEL PROCEDIMENTO ESPROPRIATIVO  
SULL'EFFETTO TRASLATIVO DELLA PROPRIETÀ**

1. La (paradossale) introduzione nell'ordinamento di un modo di acquisto della proprietà conseguente ad un comportamento illegittimo	245
2. La figura dell'occupazione "acquisitiva". La sua elaborazione giurisprudenziale e la successiva recezione normativa. L'occupazione "usurpativa". La tesi della legalizzazione dell'illecito e le sue contraddizioni	247
3. Le prime censure della Corte Edu all'espropriazione "indiretta". La conseguente dichiarazione di incostituzionalità del criterio di determinazione del ristoro dovuto al proprietario (Corte cost. n. 349/2007)	254
4. L'introduzione dell'istituto dell'acquisizione "sanante" (art. 43 T.U.)	258
5. La critica della dottrina e il favore della giurisprudenza nei confronti dell'acquisizione sanante	260
6. Le ulteriori censure della Corte Edu. La sua individuazione delle prassi illegittime come problema "strutturale" del sistema italiano e l'auspicio di misure "dissuasive"	266
7. L'incostituzionalità dell'art. 43 T.U. (Corte cost. n. 293/2010) e la nuova acquisizione "coattiva provvedimentoale" (art. 42-bis T.U.)	269
8. L'art. 42-bis T.U. e la sua idoneità a evitare nuove censure in sede europea: i dubbi emersi in dottrina e in giurisprudenza e il "salvataggio" del nuovo meccanismo acquisitivo in Corte cost. n. 71/2015	274
9. La via dell'interpretazione adeguatrice e sistemica indicata dalla Corte costituzionale, il suo séguito giurisprudenziale ed il superamento di (alcune) incertezze e contrasti giurisprudenziali	281
10. Residue incertezze relative al procedimento di acquisizione	290
11. Perplessità in ordine all'adeguatezza dell'art. 42-bis T.U. ad assicurare un'ablazione "in buona e debita forma"	296
12. L'acquisizione coattiva provvedimentoale di cui all'art. 42-bis T.U.: questioni di giurisdizione e di competenza	297

pag.

13. Riflessioni conclusive. Tutela europea del diritto di proprietà ed espropriazione “indiretta”: un contrasto tra ideologie liberali sovranazionali e istanze sociali nazionali o “solo” un modo (corretto) di attuare la stessa nostra Costituzione? 304

## CAPITOLO V

**GLI ALTRI PROVVEDIMENTI ABLATORI**

1. Premessa. Oltre l’espropriazione per pubblica utilità: gli altri provvedimenti ablatori che sacrificano la proprietà e gli altri diritti reali. La sfuggente connotazione e le conseguenti incertezze nella classificazione 309
2. I provvedimenti ablatori reali 312
- 2.1. L’occupazione temporanea 314
- 2.2. La requisizione 316
- 2.3. La costituzione di servitù 321
- 2.4. La confisca amministrativa 330
- 2.5. Altri provvedimenti ablatori reali 341
3. I provvedimenti ablatori personali 345
- 3.1. Gli ordini 346
- 3.1.1. Il fermo amministrativo 350
- 3.1.2. Il sequestro amministrativo 353
4. I provvedimenti ablatori obbligatori 356
5. Le espropriazioni “anomale” 357
- 5.1. Le espropriazioni “anomale” a causa di peculiarità relative all’oggetto e/o al procedimento e/o al criterio indennitario 358
- 5.2. Le espropriazioni “sostanziali” 359
- Bibliografia* 365