Esproprio

di Marcello Clarich

- Nozione
- Profili storici
- L’espropriazione nella Costituzione
- Il procedimento espropriativo
- L’occupazione *sine titulo*
- Bibliografia

Nozione

L’esproprio rappresenta una delle situazioni più tipiche nelle quali, in nome dell’esigenza di tutelare gli interessi della collettività, l’autorità dello Stato prevale sui diritti e sulla libertà del privato. L’espropriazione può essere definita infatti come il procedimento per mezzo del quale la pubblica amministrazione, nei casi stabiliti dalla legge, dispone il trasferimento coattivo del diritto di proprietà (o di altro diritto cosiddetto reale come, per esempio, una servitù di passaggio) dal soggetto privato che ne è titolare alla pubblica amministrazione o ad altro soggetto privato per ragioni di pubblico interesse (per esempio per la costruzione di una linea ferroviaria o di un ospedale) dietro il pagamento di un indennizzo.

Secondo una tesi risalente, il fondamento teorico e ideologico dell’espropriazione consisterebbe nel ripristino della proprietà collettiva originaria. L’istituzione della proprietà privata sarebbe avvenuta, cioè, con la riserva di poter ritirare, all’occorrenza, tutte le cose necessarie all’utilità pubblica. Una diversa visione fa appello al dominio eminente dello Stato sul territorio che prevale sul dominio utile del privato (consistente nel mero beneficio dei frutti derivanti dal territorio) quando sussistano ragioni di interesse generale.

Profili storici

Il concetto di espropriazione per pubblica utilità è intimamente connesso con il suo opposto, vale a dire con il diritto di proprietà. Il potere dello Stato (o del sovrano) di privare i cittadini (o sudditi) del diritto di proprietà è stato riconosciuto fin dai tempi antichi. La concezione moderna dell'espropriazione, collocata cioè nel contesto della nascita dello Stato costituzionale di diritto, ricevette un riconoscimento formale, dapprima, nella *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* del 1789 e, di seguito, nella Costituzione francese del 1791. Quest'ultima riconosceva il carattere «inviolabile» della proprietà, sacrificabile solo per una causa di «*nécessité publique*, *légalement constatée*» e dietro il pagamento di una «*juste et préalable indemnité*».

L'espropriazione di pubblica utilità venne disciplinata anche nella legislazione codicistica (già nell'art. 545 del *Code Napoleon* del 1804) tra i fenomeni estintivi della proprietà privata.

Nell'ordinamento italiano l'espropriazione per pubblica utilità ha trovato e trova ancor oggi una disciplina in una pluralità di fonti normative di rango costituzionale o legislativo, di natura civilistica o pubblicistica. Essa era prevista già nell'art. 29 dello Statuto Albertino del 1848 e nell'art. 438 del Codice civile del 1865, mentre oggi è disciplinata dall'art. 42 della Costituzione e dall'art. 834 del Codice civile del 1942. La disciplina del procedimento espropriativo era contenuta, invece, nella legge 25 giugno 1865, n. 2359 rimasta in vigore fino ad anni recenti.

Anche gli ordinamenti sopranazionali si occupano del tema. Vanno richiamati soprattutto l'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmato a Parigi il 20 marzo 1952 e, sul versante comunitario, l'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La tutela della proprietà privata rispetto al potere espropriativo si incentra su tre profili: l'interesse generale come presupposto indefettibile, l'indennizzo riconosciuto all'espropriato e il rispetto del principio di legalità.

L’espropriazione nella Costituzione

L’art. 42, comma 3, della Costituzione, secondo il quale «La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale», dà fondamento e ad un tempo limita il potere di esproprio.

La prima garanzia di natura formale consiste nella riserva di legge in materia (sia pure di tipo relativo). Il trasferimento coattivo della proprietà può essere dunque disposto direttamente dalla legge o anche da un atto amministrativo emanato in forza della legge stessa. Anche il procedimento amministrativo che sfocia nel provvedimento espropriativo trova una disciplina nella legge.

Una seconda garanzia di tipo sostanziale è posta dall’art. 42 della Costituzione là dove definisce il presupposto necessario per poter procedere all’espropriazione («motivi di interesse generale») e prevede l’obbligo di indennizzo a favore dell’espropriato.

I «motivi di interesse generale» escludono che il provvedimento ablatorio possa perseguire un interesse meramente privato e richiede, per converso, che esso miri alla «soddisfazione di effettive e specifiche esigenze rilevanti per la comunità» (Corte cost. n. 95/1966) in funzione delle quali l’utilizzazione del bene trasferito sia concreta e attuale e non già meramente ipotetica. L’espropriazione può essere disposta non solo nei casi di realizzazione di un’opera pubblica in senso stretto, ma anche a favore di un privato purché le finalità siano tali da soddisfare «interessi ed utilità generali».

La quantificazione dell’«indennizzo» rappresenta l’aspetto più delicato nell’equilibrio tra l’esigenza di tutela della proprietà privata e le ragioni di interesse pubblico. Secondo la Corte costituzionale l’indennizzo non deve corrispondere a una somma esattamente commisurata al valore venale del bene. Tuttavia, la stessa non può essere meramente simbolica o irrisoria, dovendosi, al contrario, atteggiare come «congrua», «seria», «adeguata» (Corte cost., n. 5/1980).

L’obbligo di indennizzo, come già anticipato, è stato ammesso anche in

relazione a fattispecie diverse dall'espropriazione in senso stretto, come i vincoli urbanistici di inedificabilità dei suoli posti a tempo indeterminato, che comportano uno svuotamento sostanziale del diritto di proprietà (vincoli espropriativi). Non sono invece indennizzabili i vincoli cosiddetti meramente conformativi. Questi ultimi infatti sono espressione del più generale potere di disciplina del diritto di proprietà che trova fondamento nell'art. 42, comma 1, Cost. Secondo questa disposizione il legislatore determina i «modi d'acquisto, di godimento e limiti» della proprietà privata al fine di assicurare la funzione sociale della proprietà. I vincoli così posti attengono a categorie di beni e alla generalità dei proprietari. I vincoli di tipo espropriativo invece hanno carattere individuale e devono pertanto essere indennizzati.

Il procedimento espropriativo

La disciplina del procedimento espropriativo è contenuta nel d.p.r. 8 giugno 2001, n. 327, recante il *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità* che ha abrogato e sostituito la disciplina contenuta nella legge n. 2359/1865.

Il procedimento consta di varie fasi, alcune necessarie ed altre eventuali. Tra le prime rientra anzitutto l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio con l'individuazione dell'area interessata. Essa segna il punto di raccordo tra la pianificazione urbanistica e l'espropriazione per pubblica utilità. La seconda fase necessaria è la dichiarazione di pubblica utilità che autorizza l'autorità espropriante (entro cinque anni) a emanare il provvedimento di esproprio. L'adozione del provvedimento di esproprio conclude il procedimento e determina, sotto il profilo giuridico, l'effetto traslativo del diritto di proprietà.

Il trasferimento del diritto può avvenire anche in via pattizia (cosiddetto cessione volontaria del bene) in luogo del provvedimento unilaterale autoritativo. La cessione volontaria è anzi incentivata dalla

legislazione vigente con la previsione di un corrispettivo maggiore rispetto all'indennità di esproprio.

Tra le fasi eventuali rientra la cosiddetta occupazione preordinata all'esproprio. Infatti ove sussistano ragioni di celerità individuate dal legislatore l'autorità procedente può ottenere la disponibilità materiale del bene prima dell'adozione del provvedimento di esproprio.

L'occupazione *sine titulo*

Nell'esperienza concreta il diritto di proprietà è stato spesso sacrificato a favore dell'interesse pubblico anche al di là dei limiti legislativi. Per molto tempo, infatti, l'interesse pubblico alla realizzazione dell'opera è prevalso in via automatica sul diritto di proprietà del privato anche in presenza di procedure espropriative illegittime, laddove fosse intervenuta ormai la trasformazione irreversibile del fondo con la realizzazione dell'opera pubblica (cosiddetta occupazione appropriativa o acquisitiva). In questi casi, al privato veniva riconosciuta solo una tutela risarcitoria, non la possibilità di ottenere la restituzione del bene.

Anche in seguito ai rilievi mossi dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, l'art. 43 del Testo unico sull'espropriazione prevede un procedimento amministrativo che consente di sanare *ex post* l'eventuale illegittimità di una procedura espropriativa attraverso un provvedimento di acquisizione sanante assunto all'esito di una valutazione degli interessi in conflitto. Pertanto, oggi, l'effetto espropriativo non può avvenire più in via automatica sulla base della trasformazione irreversibile del bene. Il procedimento in sanatoria può trovare applicazione anche nelle ipotesi più gravi qualificate in passato sotto il nome di occupazione «usurpativa», ossia nei casi di più macroscopica discordanza dell'azione amministrativa rispetto al parametro legislativo. La sanatoria dell'espropriazione illegittima può avvenire – oltre che in via amministrativa – anche in sede giudiziaria. In altre parole, qualora sia stato instaurato un giudizio contro l'amministrazione che ha attivato la procedura espropriativa, quest'ultima può chiedere al giudice

amministrativo che, in caso di accoglimento della domanda del privato espropiato, sia disposto il solo risarcimento del danno ma non la restituzione del bene.

Bibliografia

Alpa G., Bessone M., Morbidelli G., Traina D.M., *Il privato e l'espropriazione*, Giuffrè, Milano 1998; Caranta R., *Espropriazione per pubblica utilità*, in *Enc. dir., Append.*, vol. V, Giuffrè, Milano 2001; Caringella F., De Marzo G., De Nictolis R., Maruotti L., *L'espropriazione per pubblica utilità*, Giuffrè, Milano 2007; Casetta E., Garrone G., *Espropriazione per pubblica utilità*, in *Enc. giur.*, XIII, Roma 1989; Francario L., *Espropriazione per pubblico interesse. Art. 834*, in *Il Codice Civile. Commentario* fondato da P. Schlesinger diretto da F.D. Busnelli, Giuffrè, Milano 2002; Gasparri W., *Espropriazione (dir. amm.)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, vol. III, Giuffrè, Milano 2006; Leone F.G., Marotta A., *L'espropriazione per pubblica utilità*, in *Trattato di diritto amministrativo* diretto da G. Santaniello, Cedam, Padova 1997; Morbidelli G., *Dichiarazione di pubblica utilità*,in *D. disc. pubbl.*, vol. V, Torino 1990; Sciullo G., (a cura di), *Il Testo unico in materia di espropriazione*, Giappichelli, Torino 2004; Scoca G., *Espropriazione: l'indennizzo seriamente irrisorio*,in «Dir. Amm», 1994; Sorace D.,*Espropriazione della proprietà e misura dell'indennizzo*, Giuffrè, Milano 1974; Id., *Gli indennizzi espropriativi nella Costituzione: fra tutela dell'affidamento, esigenze risarcitorie e problemi della rendita urbana*,in «Riv. crit. dir. Priv»., 1989.; Id., *Espropriazione per pubblica utilità*, in *D. disc. pubbl.*, vol. VI, Giappichelli, Torino 1990; Travi A., (a cura di), *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità. Commentario sistematico*, in «*Nuove leggi civ. comm.*», 2004; Verbari G.B., *La dichiarazione di pubblica utilità*, Giuffrè, Milano 1974.