



# **UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA**

Dipartimento di Diritto Pubblico, Internazionale e Comunitario

## **Corso di Laurea Magistrale**

**in Giurisprudenza**

**a.a. 2022/2023**

## **Gli effetti del decreto di esproprio sul possesso**

RELATORE: Prof. Gabriele Leondini

LAUREANDO: Luca Marcato



# INDICE

0 Introduzione	1
1 Profilo storico-evolutivi	5
1.1 L'espropriazione per pubblica utilità nel diritto Romano	5
1.2 L'espropriazione per pubblica utilità dallo Statuto Albertino a oggi	6
2 L'espropriazione per pubblica utilità	11
2.1 Caratteristiche dell'istituto	11
2.2 Differenza con l'occupazione d'urgenza	15
2.3 Fasi del procedimento di esproprio	17
2.4 Apposizione del vincolo preordinato all'esproprio	19
2.4.1 Gli effetti dell'apposizione del vincolo	20
2.5 Dichiarazione di pubblica utilità	24
2.5.1 Il giudizio sulla pubblica utilità	29
2.5.2 L'accoglimento del T.U. della trasformazione dell'istituto sulla dichiarazione di pubblica utilità implicita	31
2.5.3 La dichiarazione di pubblica utilità ex lege	34
2.5.4 La disciplina della dichiarazione di pubblica utilità	36
2.5.5 La temporaneità degli effetti della dichiarazione di pubblica utilità	40
2.6 Il decreto di esproprio	43
2.6.1 La cessione volontaria	45
2.6.2 I presupposti del decreto di esproprio	46
2.6.3 Effetti del decreto di esproprio sulla proprietà	54
3 Gli effetti del decreto di esproprio sul possesso	57
3.1 Il decreto di esproprio nel Testo Unico	57
3.1.1 La notifica	58
3.1.2 L'esecuzione del decreto	61
3.1.3 Termine per l'esecuzione del decreto	64
3.2 L'immissione in possesso e le due tesi contrapposte	67

3.3 Il mantenimento dell'intenzione di possedere	72
3.3.1 Ulteriori considerazioni	74
3.3.2 Il potere esercitato dal proprietario	78
3.3.3 La remissione in possesso del bene	83
3.4 L'incompatibilità di ogni altra situazione successivamente al decreto di esproprio	85
3.4.1 L'indisponibilità del bene	86
3.4.2 Il venir meno dell'animus possidendi	89
3.4.3 La mancanza di una precisa pattuizione	93
3.4.4 Il trasferimento contro la volontà dell'espropriato	94
3.5 La configurabilità dell'usucapione	97
3.6 La soluzione delle Sezioni Unite con la sentenza n. 651 del 2023	99
3.6.1 Regime antecedente al Testo Unico	102
3.6.2 Regime successivo al Testo Unico	103
4 Conclusione	109
Bibliografia	111
Riferimenti Giurisprudenziali	117

# 0 Introduzione

La Tesi nasce dalla recente sentenza della Corte di Cassazione Sezioni Unite n. 651 del 12 gennaio 2023, nella quale la Corte va a porre rimedio a due divergenti orientamenti giurisprudenziali in tema di esecuzione del decreto di esproprio e il persistere dell'occupazione o utilizzo del bene in questione da parte del precedente proprietario con la conseguente possibilità di usucapire il bene oggetto del decreto di esproprio.

Al fine di comprendere al meglio la decisione della Corte di Cassazione sarà necessario andare ad analizzare l'istituto della espropriazione per pubblica utilità.

Nel primo capitolo sarà fatto un breve excursus storico per collocare al meglio l'istituto in analisi all'interno dell'ordinamento.

Nel secondo capitolo verranno prese in considerazione le varie fasi dell'espropriazione per pubblica utilità: vincolo preordinato all'esproprio, dichiarazione di pubblica utilità e decreto di esproprio; esse saranno analizzate andando ad evidenziare quali siano gli effetti di ogni singola fase sul bene oggetto dell'espropriazione e sul rapporto con il proprietario.

I primi due capitoli avranno un ruolo sostanzialmente introduttivo per meglio comprendere l'istituto dell'espropriazione per pubblica utilità e le sue varie fasi che verranno richiamate poi all'interno del terzo, il quale si focalizzerà sul punto centrale della trattazione.

Nel terzo capitolo infine, verranno presi in considerazione gli effetti del decreto di esproprio sul possesso del bene e in particolare sul momento in cui l'amministrazione

venga in possesso del bene se solo attraverso il decreto o se sia necessaria una immissione nel possesso attraverso l'esecuzione del decreto.

Quest'ultima tematica porta con sé una problematica, ossia quella di definire la situazione di fatto che può venirsi a creare nel caso in cui l'amministrazione una volta che abbia emesso il decreto non entri in possesso del bene e la materiale disponibilità della cosa rimanga in capo al precedente proprietario nonostante sia intervenuto il decreto di esproprio.

La definizione di questa situazione di fatto come possesso porta all'applicazione della disciplina dell'usucapione; se invece si dovesse definire come mera detenzione il precedente proprietario non potrebbe usucapire il bene in alcun modo.

Su questa problematica si sono espresse sia la corte di cassazione che la dottrina andando a creare due contrapposti orientamenti.

Un primo orientamento sosteneva che il soggetto possedesse il bene per diverse motivazioni come ad esempio il fatto che data la coattività del trasferimento e la mancanza di un accordo con la parte non vi sarebbe un trasferimento del possesso e di conseguenza l'ex proprietario non muterebbe la propria situazione psicologica e sarebbe anche del tutto irrilevante la conoscenza dell'altruità della cosa.

Un secondo orientamento invece sosteneva che per il sol fatto che la Pubblica Amministrazione avesse emanato il decreto esso era idoneo ad escludere qualsiasi altra situazione di fatto o di diritto con esso incompatibile. L'eventuale situazione in cui il precedente proprietario dovesse trovare ad essere ancora nella disponibilità del bene debba essere definita come mera detenzione.

L'interpretazione seguendo l'uno o l'altro orientamento porta ad una eventuale applicazione all'istituto dell'usucapione.

Per comprendere questi orientamenti verranno prese in considerazione le varie motivazioni e argomentazioni logiche che la dottrina ha utilizzato a sostegno dell'una o dell'altra tesi, verranno anche analizzate sentenze della Corte di Cassazione ed infine si approderà alla decisione della Suprema Corte la quale prende una netta posizione in merito per porre fine a questa diatriba.



# 1 Profilo storico-evolutivi

## 1.1 L'espropriazione per pubblica utilità nel diritto Romano

L'istituto dell'espropriazione per pubblica utilità trova le sue radici nel diritto romano anche se non nel suo periodo più antico, poiché la proprietà, agli albori di Roma, si configura come un diritto assoluto<sup>1</sup> o comunque una signoria che spetta al *pater familias*<sup>2</sup>. Da ciò ne consegue una inviolabilità e una intollerabilità di alcuna limitazione legale dello stesso.

Possiamo quindi escludere la presenza di tale istituto in quest'epoca, anche per una limitata presenza della necessità di opere pubbliche<sup>3</sup>.

Livio ci narra che un primo esempio lo troviamo solo in un periodo successivo quando, nel 181 a.C., vennero ritrovati i libri di Numa nel terreno di uno scriba. La diffusione di questi libri venne considerata pericolosa a livello sociale<sup>4</sup> e così, con il parere del senato e previo pagamento di una indennità al proprietario, essi vennero bruciati<sup>5</sup>. Dal testo si evince che l'espropriazione non derivò per fini religiosi, ma gli intenti erano quelli di ordine sociale e della tutela delle tradizioni politiche e sociali della città.

In nessuna fonte però, all'espropriazione viene dato un proprio nomen iuris; si parla tuttavia di una vendita obbligatoria.

È solo verso il 49 a.C. che Cicerone osserva (disapprovando) la vastità dei poteri concessi ai decemviri eligendi, tra i quali quello di stabilire quali soggetti occupassero il

---

<sup>1</sup> BONFANTE, *Corso di diritto romano*, Milano, 1966, Giuffrè, II, 1, p.216

<sup>2</sup> BURDESE A., *Manuale di diritto privato romano*, quarta edizione, Torino, 2014 cap.VII, 2, p. 293

<sup>3</sup> DE ROBERTIS F.M., *La espropriazione per pubblica utilità nel diritto romano*, Molfetta, 1936, scuola tipografica per sordomuti nell'istituto provinciale Apicella, cap 1 p. 46

<sup>4</sup> Probabilmente essi trattavano di argomenti poco consoni al carattere romano

<sup>5</sup> LIVIO, XL, 29

terreno come proprietari o come possessori e nell'espressione "privata pubblicare, pubblica liberare"<sup>6</sup>. In questa espressione il significato della parola pubblicare si avvicina molto a quello di espropriare<sup>7</sup>.

## **1.2 L'espropriazione per pubblica utilità dallo Statuto**

### **Albertino a oggi**

L'espropriazione per pubblica utilità costituisce ancora oggi il punto massimo di conflitto tra l'interesse pubblico e quello privato<sup>8</sup>.

In tempi più recenti rispetto a quelli precedentemente descritti infatti, troviamo comunque la proprietà tutelata in modo molto forte all'interno dell'ordinamento. Lo Statuto Albertino all'art. 29 enunciava che "Tutte le proprietà, senza alcuna eccezione, sono inviolabili<sup>9</sup>" e il Codice Civile del 1865 all'art. 436 la tutelava dicendo che "La proprietà è il diritto di godere e disporre delle cose nella maniera più assoluta, purché non se ne faccia un uso vietato dalle leggi o dai regolamenti".

Tuttavia, sia lo Statuto Albertino che il codice civile all'art. 438, prevedevano la possibilità della sua espropriazione ma con la previsione di una giusta indennità, per tutelare comunque la proprietà persa del privato.

---

<sup>6</sup> CICERO, *de Officiis*, III, 16, 66

<sup>7</sup> DE ROBERTIS F.M., *La espropriazione per pubblica utilità nel diritto romano*, Molfetta, 1936, scuola tipografica per sordomuti nell'istituto provinciale Apicella, cap 1, pag 104

<sup>8</sup> NICOLINI U., *Espropriazione per pubblica utilità*, Enc. Dir., vol XV, Milano, Giuffrè 1966

<sup>9</sup> GIANNINI M.S., *Basi costituzionali della proprietà privata*, in Pol. dir., 1971 443 ss La dottrina fu sempre d'accordo nella definizione di "inviolabilità" dandole un significato negativo.

La prima legge che regolò in modo organico l'espropriazione per pubblica utilità fu la legge n. 2359 del 1865. Questa, se pur strutturata molto bene, iniziò a vacillare sin da subito a causa dei numerosi interventi che subì, come ad esempio la legge n. 2892 del 15 gennaio 1885 che andò a modificare il sistema indennitario previsto dalla legge del 1865, o il r.d. n. 422 del 1923 che legittimò l'occupazione d'urgenza ove fosse ravvisata dall'autorità, o ancora la legge n. 1150 del 1942 la quale andò a sottoporre l'intero territorio alla pianificazione urbanistica portando ulteriori conflitti tra l'interesse pubblico e quello privato.

Nel 1942 vede la luce il nuovo codice civile e al suo interno il concetto di proprietà rimane pressoché immutato<sup>10</sup> stabilendo che (art. 832) "Il proprietario ha diritto di godere e disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo, entro i limiti e con l'osservanza degli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico" ma prevedendo all'art. 834 anche 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 contro il pagamento di una giusta indennità. Le norme relative all'espropriazione per causa di pubblico interesse sono determinate da leggi speciali."

In tale situazione viene approvata la Costituzione del 1948, la quale introduce delle novità, prima tra tutte il passaggio da uno stato liberale ad uno stato sociale e la conseguente degradazione del diritto di proprietà quale diritto fondamentale ed inviolabile, come evidenziato dal fatto che lo troviamo nel Titolo terzo riguardante i "Rapporti economici"<sup>11</sup>. All'art. 42 la Costituzione afferma al primo comma che: "la

---

<sup>10</sup> Il codice dà una definizione di proprietà non solo in negativo dicendo che si potesse disporre della proprietà in modo non vietato dalla legge ma anche in modo positivo facendo riferimento anche agli obblighi posti dall'ordinamento giuridico, viene introdotta quella che viene definita come una funzione sociale della proprietà. PUGLIATTI S., *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, Giuffrè, 1954

<sup>11</sup> SANDULLI A.M., *Profili costituzionali della proprietà privata*, relazione al I convegno sulla proprietà fondiaria nei paesi del MEC, in Riv. dir. proc. civ., 1972, 465

proprietà è pubblica o privata” e continua poi al comma terzo disponendo che “La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale”.

Essa quindi enuncia quella che viene definita la funzione sociale della proprietà<sup>12</sup>, funzione sociale che ha portato al venire meno del concetto unitario della proprietà, andando a crearne tante quante sono le categorie di beni.

La Costituzione all'interno della sua disciplina è caratterizzata da tre elementi: la riserva di legge<sup>13</sup>, la presenza di “motivi di interesse generale” e l’“indennizzo”.

Iniziando dalla prima, bisogna sottolineare che essa deve essere intesa come una riserva relativa, poiché alla legge spetta l'individuazione delle autorità che si dovranno occupare dell'espropriazione, della regolamentazione del procedimento, dell'individuazione dei beni e dei soggetti contro i quali o a favore dei quali si potrà agire con l'espropriazione.

La Corte Costituzionale si è espressa anche per la definizione di “motivi di interesse generale”, dicendo che devono essere esclusi gli interessi privati, ma l'interesse deve soddisfare una esigenza effettiva, puntuale, concreta e attuale<sup>14</sup>.

Per quanto riguarda l’“indennizzo” infine, esso deve essere considerato un elemento fondamentale quale tutela del diritto leso del privato. Il fatto che la Costituzione abbia utilizzato questo termine e non quello di “indennità” starebbe a significare che, a differenza del passato non sarebbe stato possibile scostarsi dal valore venale del bene<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> IANNARELLI A., *Funzione sociale della proprietà e disciplina dei beni*, in ID., *Proprietà e beni. Saggi di diritto privato*, Giappichelli, Marzo, 2018; PISANESCHI A., *Diritto Costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2015

<sup>13</sup> Riserva di legge da intendersi come relativa, SANDULLI A.M., *Profili costituzionali della della proprietà privata*, relazione al I convegno sulla proprietà fondiaria nei paesi del MEC, in Riv. dir. proc. civ., 1972, 465

<sup>14</sup> Corte Costituzionale n 44/1966; n. 90/1966; 155/1995 DeJure

<sup>15</sup> LANDI G., voce *Espropriazione per pubblica utilità (principi)*, in Enc. dir., vol XV, Milano, Giuffrè, 1966, 806 ss

Al fine di attuare la Costituzione vennero emanate altre leggi, le quali però contribuirono a minare sempre di più l'organicità della legge del 1865; tra esse possiamo ricordare la legge n. 865 del 1971 la quale andava a stabilire nuovi criteri di determinazione dell'indennità, la legge n. 10 del 1977 che andava a regolare lo scorporo dello ius aedificandi dal diritto di proprietà e infine la legge n. 1 del 1978 con cui si affermava la dichiarazione implicita di pubblica utilità.

La volontà di dare una disciplina organica all'espropriazione per pubblica utilità portò all'emanazione del "Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità" attraverso il d.lgs. n. 327 del 8 giugno 2021. Testo Unico che tuttavia non fu esente da critiche proprio per il fatto che la materia non era stabile ma avrebbe necessitato di nuovi interventi<sup>16</sup>.

Esso deve ritenersi un Testo Unico di carattere innovativo e non meramente compilativo, a causa del fatto che nel momento in cui è stata disposta la delegificazione è stata consentita una forte innovazione<sup>17</sup>; inoltre per fare una migliore chiarezza sulla materia è stata disposta, all'art. 58 dello stesso, l'abrogazione di tutta la previgente normativa, aggiungendo anche una formula di chiusura che prevede l'abrogazione di "tutte le altre norme di legge e di regolamento, riguardanti gli atti ed i procedimenti volti alla dichiarazione di pubblica utilità o di indifferibilità e urgenza, all'esproprio all'occupazione d'urgenza, nonché quelle riguardanti la determinazione dell'indennità di espropriazione o di occupazione d'urgenza" (art. 58 co 1 n 141 T.U.).

---

<sup>16</sup> STELLA RICHTER P., *Una iniziativa normativa improvvida: il Testo unico sull'espropriazione per pubblica utilità*, in Foro amm. CdS, 2004, 975

<sup>17</sup> LAVITOLA G., *Urbanistica e tutela della proprietà tra Corte costituzionale, Consiglio di Stato e Testo Unico sull'espropriazione*, in Riv. giur. edilizia, 1, 2002, 59 ss.

Caratteristica finale che può attribuirsi al Testo Unico è il fatto di essere “misto”, contenere quindi disposizioni sia di carattere legislativo che di carattere regolamentare<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> La distinzione viene fatta all'interno dello stesso Testo Unico con l'apposizione rispettivamente delle lettere L) e R) per le disposizioni di carattere legislativo o regolamentare.

## 2 L'espropriazione per pubblica utilità

### 2.1 Caratteristiche dell'istituto

La prima grande problematica che si affronta nell'analizzare questo istituto, è la sua fungibilità rispetto alla compravendita. Ci si deve infatti chiedere se la Pubblica amministrazione nei casi di pubblica utilità sia obbligata a fare uso dell'istituto dell'espropriazione per pubblica utilità o, all'opposto, sia libera di poter utilizzare anche lo strumento della compravendita.

Nonostante la risposta affermativa al quesito sia quella ritenuta corretta sia dalla dottrina e seguita anche dalla giurisprudenza, seguendo l'interpretazione secondo la quale questo si deve ritenere possibile dove questo porti alla massimizzazione dell'interesse pubblico con il minor costo anche per il privato<sup>19</sup>, tuttavia non sono mancate delle tesi contrarie, le quali sostenevano l'idea che se il potere era stato attribuito dalla legge alla Pubblica amministrazione, essa non avrebbe potuto scegliere di utilizzare la sua capacità di diritto privato, ma per la tutela dell'interesse pubblico avrebbe dovuto utilizzare per forza il potere conferitole<sup>20</sup>.

La tesi più seguita ha tuttavia portato alla nascita di una estremizzazione secondo la quale la Pubblica amministrazione deve utilizzare l'espropriazione per pubblica utilità come *extrema ratio*, dovendo invece procedere in ogni altro caso all'utilizzo della compravendita<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Cons. St. IV, 20 luglio 2016, n. 3291 DeJure

<sup>20</sup> CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, Terza edizione, Bologna, Il Mulino 2017, pag. 54

<sup>21</sup> ARDIZZONE U., voce Dichiarazione di pubblica utilità, in Enc. dir., vol. XII, Milano, Giuffrè, 1964, 398 ss.

Per quanto riguarda invece l'oggetto della regolamentazione prevista dal Testo Unico, esso è descritto dall'art. 1 primo comma e riguarda "l'espropriazione, anche a favore di privati, dei beni immobili o di diritti relativi ad immobili per l'esecuzione di opere pubbliche o di pubblica utilità". La disciplina quindi riguarda, non solo il diritto di proprietà ma anche tutti gli altri diritti relativi a beni immobili sia personali che reali<sup>22</sup>.

La prima conseguenza di questo, è che sono esclusi dalla regolamentazione tutti i beni mobili.

Vi sono tuttavia anche altre esclusioni, poiché esse sono regolate da una disciplina separata, e sono: quelle relative alle imprese regolate all'art. 43 Cost., quelle sul diritto d'autore (art. 113, legge 22 aprile 1941, n. 633), i monumenti e le opere d'arte, i diritti di proprietà industriale (art. 142, d.lgs. 10 febbraio 2005, n. 30, Codice della proprietà industriale).

Sono inoltre presenti altre esclusioni, queste però sono regolate dal Testo Unico stesso all'art. 4. Esso infatti individua i "beni non espropriabili o espropriabili in casi particolari".

Al primo comma si fa riferimento all'impossibilità di espropriare i beni appartenenti al demanio dello stato, fino a che non ne venga pronunciata la loro sdemanializzazione<sup>23</sup>.

Il secondo comma invece, fa riferimento ai beni facenti parte del patrimonio indisponibile: per questa tipologia di beni la regolamentazione è differente. Il Testo Unico prevede infatti la loro espropriabilità ma con la condizione che venga perseguito "un interesse pubblico di rilievo superiore a quello soddisfatto con la precedente

---

<sup>22</sup> Cons. St., ad gen., 4/2001 DeJure

<sup>23</sup> La precedente giurisprudenza riteneva che sia i beni pubblici indisponibili e quelli demaniali possono essere oggetto di esproprio per una finalità pubblica a condizione che essi vadano a conseguire una utilità maggiore rispetto a quella precedente. T.A.R. Molise - 16/02/1989, n. 82 DeJure

destinazione”. Tuttavia in questi casi il decreto di esproprio dovrà contenere una “motivazione puntuale e specifica” sulla prevalenza alla realizzazione del nuovo interesse rispetto al precedente<sup>24</sup>.

L’art. 4 T.U. prosegue prevedendo altri casi in cui è esclusa l’espropriazione, ossia i beni della Chiesa Cattolica, i quali possono essere espropriati solo successivamente ad un accordo con la Santa Sede.

Infine, con l’introduzione dell’art. 4 comma 1-bis T.U., si è previsto che “I beni gravati da uso civico non possono essere espropriati o asserviti coattivamente se non viene pronunciato il mutamento di destinazione d'uso, fatte salve le ipotesi in cui l'opera pubblica o di pubblica utilità sia compatibile con l'esercizio dell'uso civico”<sup>25</sup>.

Si può notare come il Testo Unico differenzi le “opere pubbliche” e le “opere di pubblica utilità”. La distinzione è cosa rientri in una categoria di opere piuttosto che nell’altra non è necessaria al fine della loro diversa regolamentazione, visto che la disciplina di entrambe è la medesima, ma piuttosto capire cosa rientri in queste categorie è necessario per determinare l’ambito di applicazione dello stesso Testo Unico. Se la definizione di “opere pubbliche” non crea problemi, più complessa è quella di opere di “pubblica utilità” le quali, anche se destinate ad un uso individuale, soddisfano comunque degli interessi generali. La mancata previsione di una elencazione di tali opere, consente alla pubblica amministrazione di avere un grande margine di discrezionalità.

---

<sup>24</sup> Consiglio di Stato sez. VI - 11/09/2014, n. 4623, Foro Amministrativo (II) 2014, 9, 2324

<sup>25</sup> Il comma è stato introdotto dalla legge 28 dicembre 2015, n. 221 all’art 74 riguardante “Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell’uso eccessivo di risorse naturali” (GU Serie Generale n.13 del 18-01-2016)

Il Testo Unico prosegue prevedendo all'art. 2 il principio di legalità dell'azione amministrativa secondo cui "l'espropriazione di beni immobili e di diritti relativi ad immobili di cui all'art. 1 può essere disposta nei soli casi previsti dalle leggi e dai regolamenti". Principio di legalità che discende anche dall'alto per il fatto che il diritto comunitario e quello internazionale entrano a fare parte del nostro ordinamento prevedendo che "Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale" (art. 1 del protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali).

Tuttavia, il principio di legalità previsto all'art. 2 T.U. è stato interpretato come una riserva di legge per quanto riguarda i "casi", anche se essa comunque risulta essere presente già in costituzione all'art. 42 comma 3. Per quanto riguarda gli aspetti organizzativi e procedurali, si tratta di una riserva di regolamento<sup>26</sup> attribuendo a questi ultimi quindi la potestà regolamentare.

Continuando l'analisi del Testo Unico, all'art. 3 viene data la definizione dei soggetti coinvolti nel procedimento. Al primo posto troviamo la figura dell'espropriato, ossia il soggetto pubblico o privato il quale è titolare del diritto espropriato. Bisogna tuttavia precisare che in capo a questo soggetto, una mancata notifica del decreto di esproprio non comporta una carenza del potere di espropriare ma semplicemente impedisce il decorso del termine di decadenza per l'opposizione alla stima<sup>27</sup>; successivamente il Testo Unico fa riferimento all'autorità espropriante, ossia l'autorità amministrativa che

---

<sup>26</sup> AZZENA L., *Espropriazione per pubblica utilità e i provvedimenti ablatori*, Torino Giappichelli, 2021 pag. 68

<sup>27</sup> Per proprietario in ogni caso dora ritenersi colui che risulta dai registri catastali. T.A.R. Sicilia sez. II - Palermo, 17/01/2022, n. 90 Redazione Giuffrè amm. 2022

è titolare del potere di espropriare e che segue il procedimento, o il soggetto privato al quale è stato attribuito il potere attraverso una norma.

Non è quindi detto che l'autorità espropriante coincida con il beneficiario dell'espropriazione<sup>28</sup>.

Ciò che è fondamentale, è il rispetto dei principi di accessorialità e di concentrazione secondo cui il potere espropriativo spetta all'autorità alla quale compete la realizzazione dell'opera (accessorialità), e che a tale autorità è affidata la cura del procedimento in questione (concentrazione) (art 6 T.U.). Principi che vanno a dare attuazione ai più generali principi di semplificazione ed efficienza dell'azione amministrativa<sup>29</sup>.

Le autorità pubbliche dotate di poteri espropriativi infine, hanno l'obbligo di organizzare al proprio interno un ufficio con il compito di seguire le espropriazioni, e al vertice del quale deve essere posto un dirigente, che sarà l'unico legittimato all'emanazione del provvedimento conclusivo del procedimento di esproprio.

## **2.2 Differenza con l'occupazione d'urgenza**

Il nostro ordinamento conosce oltre all'espropriazione per pubblica utilità, anche altri provvedimenti ablatori, i quali vanno ad incidere in modo differente sulla proprietà o sugli altri diritti reali<sup>30</sup>.

Tuttavia, mentre l'espropriazione per pubblica utilità è caratterizzata dall'estinzione del diritto di proprietà o di altri diritti reali di beni immobili o ancora in casi particolari

---

<sup>28</sup> Inteso come il soggetto pubblico o privato il quale è il beneficiario dell'espropriazione

<sup>29</sup> SCIULLO G., *L'organizzazione amministrativa : principi*, Torino, Giappichelli, 2013.

<sup>30</sup> Cons. St. ad. Plen. 19 luglio 1983 n 21 DeJure

espropriazioni aventi ad oggetto determinate imprese o categorie di imprese, salva in ogni caso la presenza di un indennizzo, “l’occupazione d’urgenza preordinata all’espropriazione” è priva dell’effetto estintivo e consente l’immediato avvio dei lavori nelle more del termine del procedimento espropriativo (22-bis T.U.).

In modo analogo “l’occupazione temporanea di aree non soggette ad esproprio” è priva di effetto estintivo, ed essa viene utilizzata, in caso sia necessario, per la corretta esecuzione dell’opera, in caso di frane e alluvioni nonché per ogni altra situazione in cui si utilizzano beni altrui per urgenti ragioni di pubblica utilità (art 49 T.U.). La pubblica amministrazione, con l’occupazione, ha comunque la possibilità di demolire edifici anche senza un decreto di esproprio, purché l’area occupata risulti strumentale all’esecuzione dell’opera<sup>31</sup>.

Ciò che questi provvedimenti hanno quindi in comune, è il fatto che essi non determinano direttamente effetti estintivi, ma comportano la privazione della possibilità di godere del bene o in modo temporaneo o con successivi effetti acquisitivi del diritto da parte della pubblica amministrazione.

In ogni caso, l’emanazione di questi provvedimenti, assicura al titolare del diritto una indennità di occupazione proporzionale al tempo in cui non potrà godere del bene.

---

<sup>31</sup> Il Consiglio di Stato (Cons. St., IV, n. 2874/2018) ha, ritenuto che anche nelle aree sottoposte ad occupazione temporanea sia possibile la demolizione dei fabbricati/manufatti senza la necessità di un decreto di esproprio. "L'area da occupare, infatti, deve essere strumentale all'esecuzione dell'opera, necessaria alla sua corretta realizzazione e deve essere restituita al proprietario una volta esaurita la sua funzione, mentre il vincolo preordinato all' esproprio postula che sull'area esproprianda venga realizzata in tutto o in parte l'opera pubblica oppure che il detto rapporto di strumentalità necessaria sia destinato ad avere una durata tendenzialmente illimitata e non temporanea. [...] Per quanto attiene [...] alla possibilità di procedere legittimamente all'occupazione temporanea non finalizzata ad esproprio su aree edificate, mediante demolizione delle costruzioni esistenti, il Collegio ritiene che, in presenza dei presupposti previsti dall'art. 49 d.P.R. n 327 del 2001, l'occupazione temporanea non preordinata all' esproprio possa legittimamente avvenire anche se, come nel caso di specie, destinata a comportare la demolizione di manufatti edificati sull'area. La trasformazione, infatti, riguarda in tal caso una res realizzata sull'area ma non l'area stessa, la quale, una volta venuta meno la necessità dell'occupazione, dovrà essere restituita al suo legittimo proprietario. In altri termini, una cosa è il definitivo venire meno dell'utilizzo del suolo, effetto tipico dell'espropriazione, altra cosa è il venire meno, definitivamente o temporaneamente dell'utilizzo del bene edificato sul suolo, che è compatibile, ove adeguatamente ristorato, con l'occupazione temporanea dell'area da restituire al proprietario una volta cessato il suo utilizzo per finalità pubbliche"

## 2.3 Fasi del procedimento di esproprio

Il T.U. regola le fasi che devono precedere il decreto di esproprio al Titolo II nel Capo I all'art. 8. Il decreto di esproprio potrà essere emanato quando “a) l'opera da realizzare sia prevista nello strumento urbanistico generale, o in un atto di natura ed efficacia equivalente, e sul bene da espropriare sia stato apposto il vincolo preordinato all'esproprio; b) vi sia stata la dichiarazione di pubblica utilità; c) sia stata determinata, anche se in via provvisoria, l'indennità di esproprio” (art. 8 T.U.).

Il Testo Unico quindi, individua tre fasi, le quali solo collegate tra loro per il fatto che tutte e tre sono preordinate al decreto di esproprio. Tuttavia esse presentano una loro indipendenza e ciò comporta quindi la possibilità di prevedere una possibile loro impugnabilità in via autonoma, poiché esse risultano essere autonomamente lesive nei confronti dei cittadini<sup>32</sup>.

Al contrario, se volessimo considerare quindi le fasi come endoprocedimentali, la loro impugnazione sarebbe possibile solo con l'emanazione del decreto di esproprio e quindi al termine del procedimento espropriativo.

L'autonomia delle fasi tuttavia non la possiamo definire come una autonomia assoluta, ma relativa, poiché tali fasi comunque fanno parte di un più ampio procedimento, il quale fa sì che ognuna di esse abbia una ragione di esistenza.

Il fatto che le fasi siano sì autonome, ma non in modo assoluto, e rientrino in uno schema più generale del procedimento di esproprio, fa sì che l'eventuale impugnazione

---

<sup>32</sup> T.A.R. Ancona, (Marche) sez. I, 08/10/2014, n.819, Foro Amministrativo (II) 2014, 10, 2628 (s.m)

di uno dei provvedimenti conclusivi di una delle fasi abbia un effetto caducante nei confronti dei successivi atti del procedimento<sup>33</sup>.

Il definire queste fasi come autonomamente impugnabili porta ad ulteriori conseguenze ossia: nel caso in cui sia stato impugnato un atto, il successivo potrà essere impugnato con lo strumento dell'impugnazione per motivi aggiunti, invece nel caso in cui si impugni un atto successivo senza aver impugnato il precedente, non vi sarà la possibilità di fare valere i vizi di quest'ultimo.

Infine, prima di analizzare le singole fasi che precedono il decreto di esproprio, bisogna prendere in considerazione una delle novità introdotte dal Testo Unico, ossia il fatto che esso garantisce la partecipazione agli interessati al procedimento di ogni singola fase del procedimento espropriativo. Questa garanzia partecipativa è fondamentale non solo per il privato, il quale ha la possibilità di far valere i suoi interessi, ma anche per la stessa pubblica amministrazione, la quale ha la possibilità di ridurre un eventuale futuro contenzioso. L'importanza che il Testo Unico dà a questo elemento, deriva da una pronuncia del Consiglio di Stato del 1999<sup>34</sup> (la quale è stata poi ripresa appunto dal Testo Unico) e confermata anche in tempi più recenti. Essa prevede che al soggetto dovrà essere dato l'avviso del procedimento attraverso una comunicazione formale in modo tale che quest'ultimo abbia la possibilità di interloquire con la pubblica amministrazione<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> T.A.R. Napoli, (Campania) sez. IV, 21/01/2014, n.385 Rivista Giuridica dell'Edilizia 2014, 1, I, 148

<sup>34</sup> Cons. St. ad. Plen. 15 settembre 1999 n. 14 DeJure

<sup>35</sup> Consiglio di Stato sez. IV, 21/08/2013, n.4229 Foro Amministrativo - C.d.S. (II) 2013, 7-8, 2043 (s.m)

## **2.4 Apposizione del vincolo preordinato all'esproprio**

La prima fase del più ampio procedimento dell'espropriazione per pubblica utilità è l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio. Tuttavia, già per questa fase, si pone un problema, poiché non abbiamo una definizione di questa, ma abbiamo solo la possibilità di appoggiarci alla giurisprudenza per la sua definizione e precisamente alla sentenza delle Sezioni Unite<sup>36</sup>, la quale la definisce come la prescrizione urbanistica che individua precisamente il luogo interessato alla realizzazione dell'opera.

La presenza di questa fase è una novità, poiché la legge del 1865 non la prevedeva ma essa era ricompresa all'interno della dichiarazione di pubblica utilità<sup>37</sup>.

Il Testo Unico accenna a questa fase all'art. 8 comma 1 lettera A, prevedendo che una delle condizioni dell'emanazione del decreto di esproprio sia che "l'opera da realizzare sia prevista nello strumento urbanistico generale, o in un atto di natura ed efficacia equivalente, e sul bene da espropriare sia stato apposto il vincolo preordinato all'esproprio".

Il legislatore, quindi ha voluto dare una notevole importanza a questa fase, poiché essa risulta essere l'unione tra la pianificazione urbanistica e l'espropriazione.

Bisogna a questo punto fare una precisazione, ossia il fatto che il Testo Unico fa riferimento solamente ai piani generali e delega ai piani attuativi la dichiarazione di pubblica utilità. Se però da una parte il legislatore dice che l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio può essere fatta solo con l'approvazione del Piano Regolatore Generale, dall'altra vediamo che questa stessa regola è derogata dal fatto che non è necessaria l'approvazione di un nuovo Piano ma sarà sufficiente l'approvazione di una

---

<sup>36</sup> Cass, SS.UU. 23 aprile 2001 n 173 DeJure

<sup>37</sup> Deve inoltre tale domanda essere corredata di un piano di massima che contenga la descrizione dell'insieme delle opere e dei terreni che esse devono occupare (art. 3 comma 2 L n. 2359 del 1865)

sua variante, la quale deve prevedere la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità (art. 9 co 1 T.U.).

Tutto ciò porta ad una conseguenza, ossia il fatto che gli atti con cui si può imprimere un vincolo preordinato all'esproprio sono degli atti tipici<sup>38</sup>.

Questa tipicità, affermata dal Consiglio di Stato, tuttavia viene derogata dal Testo unico all'art. 10, il quale rispettivamente al primo e al secondo comma prevede la possibilità di imprimere allo stesso modo un vincolo preordinato all'esproprio “mediante una conferenza di servizi, un accordo di programma, una intesa ovvero un altro atto, anche di natura territoriale, che in base alla legislazione vigente comporti la variante al piano urbanistico” o anche “con il ricorso alla variante semplificata al piano urbanistico da realizzare”.

### **2.4.1 Gli effetti dell'apposizione del vincolo**

Nel momento in cui la Pubblica Amministrazione appone un vincolo, si vengono a produrre degli effetti molto gravosi sul bene. Esso infatti comporta un vincolo di inedificabilità immediata, in modo tale da impedire al proprietario di modificare in alcun modo l'immobile così che possa essere compromessa la futura realizzazione dell'opera. Il vincolo quindi esprime in modo limpido l'inconciliabilità tra la funzione pubblica e il diritto del privato.

Il vincolo risulta essere quindi un notevole sacrificio sugli interessi del privato. Quest'ultimo infatti, oltre a non aver più la possibilità di edificare, si vede anche notevolmente diminuito il valore del bene.

---

<sup>38</sup> Consiglio di Stato sez. IV, 18/02/2020, n.1236 Redazione Giuffrè 2020

Proprio questa grande pesantezza del vincolo, ha portato il legislatore a prevedere un limite temporale della sua durata pari a 5 anni, termine entro il quale dovrà essere emanata la dichiarazione di pubblica utilità. In caso contrario il vincolo decade<sup>39</sup>.

La decadenza del vincolo tuttavia, non comporta la riespansione della proprietà in capo al privato ma comporta delle conseguenze, prima tra tutte il fatto di fare sorgere in capo all'amministrazione il potere-dovere di ripianificare l'area, e in secondo luogo, il fatto che l'area in questione viene sottoposta ad una limitata capacità edificatoria (art. 9 comma 3, d.P.R. n. 327 del 2001) ma al solo scopo di non lasciare l'area priva di una destinazione urbanistica<sup>40</sup>.

Tuttavia ciò comporta una notevole perdita per il privato poiché egli, oltre a vedersi apposto il vincolo di inedificabilità nel suo bene immobile, non potrà godere nemmeno dell'indennità relativa all'esproprio<sup>41</sup>.

L'unica tutela del privato è quella di rivolgersi alla Pubblica Amministrazione chiedendo che provveda a dare una nova regolamentazione urbanistica del bene, con la speranza che sia più favorevole della precedente; l'amministrazione infatti mantiene una discrezionalità amministrativa in merito alla scelta della destinazione della zona.

Una volta che sia decaduto il vincolo ai sensi dell'art 9 comma 4 T.U. esso può essere motivatamente reiterato. In caso di reiterazione, ex art 39 T.U., dovrà essere corrisposta

---

<sup>39</sup> Questa situazione non può essere tollerata a tempo indeterminato, poiché il privato rischia di trovarsi nella situazione per cui non ha la disponibilità del bene ma nemmeno l'indennizzo previsto dalla Costituzione. La Corte Costituzionale con la sentenza n. 55 del 29 maggio 1968 e dichiarò incostituzionali i punti 2), 3) e 4) dell'art. 7 e l'art. 40 della Legge n. 1150/1942 nella parte in cui non veniva previsto un indennizzo per i vincoli senza limiti di tempo, ovvero una limitazione temporale dei vincoli stessi, obbligando il legislatore a prevedere un termine di 5 anni.

<sup>40</sup> Alcuni autori di questa disciplina dubitano della sua legittimità costituzionale, poiché questa regolamentazione limita il potere delle regioni in punto si da la possibilità alle regioni eventualmente di limitare ulteriormente l'indice di edificabilità ma non di aumentarlo. D'ANGELO G., *Edilizia ed espropri: testi unici e semplificazioni complicate*, in Riv. giur. edilizia, 2, 2002, 115 ss

<sup>41</sup> Il termine quinquennale quindi non è sufficiente a tutelare il diritto del privato, il quale si trova ad avere un diritto limitato ma senza un suo indennizzo CERISANO G, DAMONTE R, Articoli 9, 10 e 11, in F. CARINGELLA, G. DE MARZO (a cura di), *L'espropriazione per pubblica utilità nel nuovo testo unico. Commentario*, II ed., Milano, Ipsoa, 2005, 99 ss

una indennità commisurata al danno effettivamente prodotto. Tuttavia, l'onere della prova di un eventuale danno è in capo al privato. Per la sua determinazione in ogni caso, si dovrà tenere in considerazione che gli effetti del vincolo vengono a cessare con l'approvazione del progetto esecutivo dell'opera, la quale vale come una dichiarazione di pubblica utilità<sup>42</sup>.

Il comma 5 dell'art. 9 del T.U. regola il caso in cui vengano realizzate opere pubbliche o di pubblica utilità diverse, rispetto a quelle inizialmente previste. In questo caso il Testo Unico prevede una procedura diversa e più fluida, basata sul principio del silenzio assenso. Infatti "se la Regione o l'ente da questa delegato all'approvazione del piano urbanistico generale non manifesta il proprio dissenso entro il termine di novanta giorni, decorrente dalla ricezione della delibera del Consiglio comunale e della relativa completa documentazione, si intende approvata la determinazione del consiglio comunale, che in una successiva seduta ne dispone l'efficacia". In questo caso non è necessaria la partecipazione del privato poiché il pregiudizio che egli deve subire è lo stesso<sup>43</sup>.

Il legislatore, con l'introduzione del Testo Unico, ha voluto dare una serie di garanzie ai singoli poiché questo potere dell'amministrazione incide in modo particolarmente negativo sui privati.

Il Testo Unico all'art. 11 regola appunto il modo di partecipazione dei privati al procedimento di espropriazione prescrivendo che "al proprietario, del bene sul quale si intende apporre il vincolo preordinato all'esproprio, va inviato l'avviso dell'avvio del procedimento"; l'avviso dovrà essere comunicato personalmente agli interessati. Nel

---

<sup>42</sup> Cassazione civile sez. I, 26/02/2021, n.5339 Giustizia Civile Massimario 2021

<sup>43</sup> T.A.R. Brescia, (Lombardia), 12/02/2002, n.175 Foro amm. TAR 2002, 410 (s.m)

caso in cui il numero di questi sia superiore a 50, la comunicazione è effettuata tramite pubblico avviso affiggendolo quindi all'albo pretorio del comune nel cui territorio si trovano gli immobili da espropriare.

Questa comunicazione offre al privato la possibilità di presentare osservazioni, le quali saranno poi valutate dall'autorità espropriante ai fini delle successive determinazioni.

Questa previsione, inserita all'interno del Testo Unico, dà la possibilità all'amministrazione di valutare meglio la situazione in merito a possibili elementi non presi in considerazione e di conseguenza possibili controversie successive.

Una eventuale omissione della comunicazione dell'avvio del procedimento, ha come conseguenza l'illegittimità del provvedimento di esproprio. Tuttavia, bisogna tenere presente la possibilità dell'applicazione dell'art. 21-octies L. 241 del 1990 non per il caso in cui l'atto abbia contenuto vincolato, poiché esso è sicuramente discrezionale<sup>44</sup>, ma per l'ipotesi regolata al comma 2 la quale prende in considerazione l'ipotesi dell'omessa comunicazione dell'avvio del procedimento.

In questo caso all'interprete si chiede di fare una operazione logica e chiedersi che contenuto avrebbe potuto avere il provvedimento nel caso in cui non fosse stata omessa la comunicazione. Nel caso in cui successivamente alla valutazione, il contenuto dell'atto fosse stato lo stesso, allora il provvedimento non potrebbe essere annullato. L'onere della prova in ogni caso ricade sulla Pubblica Amministrazione contro la quale sia stato proposto il ricorso per l'annullamento<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Le scelte che la Pubblica amministrazione è portata a fare soprattutto nelle fasi iniziali sono scelte di natura discrezionale, proprio per la grande possibilità di valutazione di interessi diversi. PIRRUCCIO P. *Espropriazione per pubblica utilità: procedimento amministrativo e contenzioso giurisdizionale*, Padova, Cedam, 2011

<sup>45</sup> CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, Terza edizione, Bologna, Il Mulino 2017

Il vincolo preordinato all'esproprio infine ha un'ultima caratteristica: esso è presupposto di efficacia della dichiarazione di pubblica utilità, "qualora non sia stato apposto il vincolo preordinato all'esproprio la dichiarazione di pubblica utilità diventa efficace al momento di tale apposizione a norma degli articoli 9 e 10". Da ciò si può quindi dedurre che l'anticipata emanazione della dichiarazione di pubblica utilità non ne comporta una illegittimità, ma la sua efficacia sarà semplicemente sospesa fino a quando non sia adottato il vincolo preordinato all'esproprio<sup>46</sup>.

Se invece il vincolo è stato emanato preventivamente, la dichiarazione di pubblica utilità potrà essere emanata fino a quando il decreto non sia decaduto.

## **2.5 Dichiarazione di pubblica utilità**

La dichiarazione di pubblica utilità è un elemento fondamentale all'interno del procedimento espropriativo<sup>47</sup>. Essa infatti, qualunque sia la natura dell'atto che la contiene, e indipendentemente dagli effetti ulteriori che esso può produrre, rappresenta l'atto contenente l'accertamento che una determinata opera, o più in generale, un determinato intervento, presenta finalità di pubblico interesse tale da giustificare il sacrificio della proprietà privata<sup>48</sup> e al quale è, pertanto, ricollegato dalla legge lo

---

<sup>46</sup> Cons. St. VI 19 febbraio 2016 n 679 e Cons. St. IV 10 dicembre 2009 n. 7755 DeJure

<sup>47</sup> La dichiarazione di pubblica utilità costituisce il necessario presupposto per l'emanazione del decreto di esproprio MARUOTTI L., Art. 43, in F. CARINGELLA, G. DE MARZO, R. DE NICTOLIS, L. MARUOTTI, *L'espropriazione per pubblica utilità. Commento al T.U. emanato con il decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327*, Milano, Giuffrè, 2002, 577 ss

<sup>48</sup> VERBARI G.B., La dichiarazione di pubblico interesse, cit., 129, «il legislatore valuta la cura di determinati interessi così particolarmente rilevante per l'ordinamento giuridico da essere anteposta agli interessi dei privati proprietari». MORBIDELLI G., voce *Dichiarazione di pubblica utilità*, in Dig disc. pubbl., vol. V, Torino, Utet, 1990, 60 ss; ARDIZZONE U., voce *Dichiarazione di pubblica utilità*, in Enc. dir., vol. XII, Milano, Giuffrè, 1964, 398 ss.

specifico effetto di autorizzare la competente autorità amministrativa di espropriare i beni che si rendano necessari per la realizzazione dell'opera o dell'intervento di cui si tratta, rendendo legittimo l'esercizio, da parte di tale autorità, del relativo potere. Il T.U. stesso prevede infatti che “Il decreto di esproprio può essere emanato qualora: [...] b) vi sia stata la dichiarazione di pubblica utilità”. Questo principio era già presente nella legge del 1865 la quale affermava che “sono opere di pubblica utilità, per gli effetti di questa legge, quelle che vengono espressamente dichiarate tali per atto dell'Autorità competente”.

La legge del 1865 però, non regolava la disciplina della dichiarazione di pubblica utilità allo stesso modo di come è regolata oggi, sia per quanto riguarda la regolamentazione stessa dell'istituto, come il termine e la sua efficacia, ma anche per la rilevanza stessa della dichiarazione all'interno del procedimento di esproprio; la nuova disciplina inoltre, si presenta molto più sintetica rispetto alla disciplina della legge del 1865 poiché è stato semplificato il procedimento. Tuttavia il T.U. presenta una notevole attenzione per quanto riguarda il diritto di partecipazione del proprietario al procedimento espropriativo.

La disciplina della legge del 1865 nasce per dare una regolamentazione unitaria al fenomeno dell'espropriazione, soprattutto quando essa riguardava vaste aree ricomprese in più province o regioni diverse e questo per la realizzazione di grandi opere pubbliche, al fine di concretizzare sempre di più l'unificazione d'Italia. In questi casi però, data la eterogeneità delle opere, la pubblica utilità doveva essere valutata caso per caso consentendo di poter contemperare al meglio la valutazione tra l'interesse pubblico e quello privato.

Con il trascorrere degli anni, le esigenze iniziarono a mutare e la regolamentazione dell'espropriazione iniziò ad essere inadeguata. Iniziarono così degli interventi di aggiornamento della materia, interventi non unitari che fecero perdere organicità alla legge del 1865. L'istituto inizia quindi a trasformarsi ed inizia a perdere sempre di più quei caratteri di una semplice appropriazione dei beni e acquista una diversa funzione, ossia quella di ottenere una diversa utilizzazione delle aree andandole a sottrarre ai privati per un interesse pubblico; trasformazione che si è affiancata con il passaggio da stato liberale a stato sociale.

Il mutare delle esigenze dello Stato ha portato anche ad altri cambiamenti, come il fatto che vi era sempre più l'esigenza di realizzare non più singole opere distaccate, ma opere sempre più vaste e rientranti all'interno di programmi di pianificazione. Questo ha portato al fatto che le dichiarazioni di pubblica utilità iniziassero ad essere adottate con atti di carattere legislativo,<sup>49</sup> costituendo una sorta di dichiarazione pubblica ex lege.

Così facendo ci si andava sempre di più a scostare dalla legge del 1865, la cui lettera prevedeva che la dichiarazione di pubblica utilità dovesse essere approvata tramite legge, ma andando a prevedere le singole opere o aree interessate e non in modo generale ed astratto come invece stava iniziando a diventare prassi. La pubblica utilità in questi casi viene definita per intere categorie di opere per una sorta di presunzione di pubblica utilità<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> Cfr. POTOTSCHNIG U. (a cura di), *L'espropriazione per pubblica utilità. Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione. Le Opere pubbliche*, vol. II, Vicenza, Neri Pozza, 1967 21 ss. Su tale forma di dichiarazione di pubblica utilità ex lege e sulle ipotesi in cui essa ha trovato applicazione, v., in generale, ROEHRSSSEN G., *La dichiarazione di pubblica utilità*, in U. POTOTSCHNIG (a cura di), *L'espropriazione per pubblica utilità. Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione. Le Opere pubbliche*, vol. II, Vicenza, Neri Pozza, 1967, 58 ss.

<sup>50</sup> ROEHRSSSEN G., *La dichiarazione di pubblica utilità*, in U. POTOTSCHNIG (a cura di), *L'espropriazione per pubblica utilità. Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione. Le Opere pubbliche*, vol. II, Vicenza, Neri Pozza, 1967, 58 ss cit., 81. Nello stesso senso, POTOTSCHNIG U. (a cura di), *L'espropriazione per pubblica utilità. Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione. Le Opere pubbliche*, vol. II, Vicenza, Neri Pozza, 1967.

Iniziarono ad essere sempre più frequenti anche altri casi di dichiarazione di pubblica utilità, ossia le dichiarazioni definite come implicite. In questo caso non era necessaria una effettiva dichiarazione di pubblica utilità poiché i suoi effetti derivavano dall'approvazione di un altro atto al quale la legge appunto ricollegava gli effetti della dichiarazione, oltre ai normali effetti dell'atto stesso<sup>51</sup>.

Questo tipo di dichiarazione di pubblica utilità ha iniziato ad essere applicata a sempre più casi, fino a diventare quasi la normalità. Tutto ciò è dovuto anche alla motivazione di cercare di dare una maggiore semplicità all'applicazione dell'istituto. Questo ha portato al sempre minor utilizzo della dichiarazione espressa.

Il continuo utilizzo di queste prassi ha portato via via alla modifica dell'istituto dell'espropriazione per cercare di renderlo più snello e rapido possibile; questo però d'altra parte, ha portato ad una modifica della funzione della dichiarazione di pubblica utilità e dell'espropriazione stessa. Nella dichiarazione di pubblica utilità ex lege ad esempio, è la legge stessa ad affermare la pubblica utilità dell'opera, sostituendosi quindi alla pubblica amministrazione o ancora per il caso della dichiarazione di pubblica utilità implicita, la quale al suo interno non prevedendo un accertamento della pubblica utilità dell'opera, va comunque a vincolare l'agire dell'autorità espropriante<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> MORBIDELLI G., voce *Dichiarazione di pubblica utilità*, in Dig disc. pubbl., vol. V, Torino, Utet, 1990, cit., 59; ROEHRSEN G., *La dichiarazione di pubblica utilità*, in U. POTOTSCHNIG (a cura di), *L'espropriazione per pubblica utilità. Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione. Le Opere pubbliche*, vol. II, Vicenza, Neri Pozza, 1967, 58 ss; nonché POTOTSCHNIG U. (a cura di), *L'espropriazione per pubblica utilità. Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione. Le Opere pubbliche*, vol. II, Vicenza, Neri Pozza, 1967, ad avviso del quale si tratta, tuttavia, di terminologia impropria. E, in effetti, come è stato osservato, nell'atto di approvazione del progetto «non c'è una dichiarazione di pubblica utilità né esplicita né implicita», avendosi solo «una volontà di legge la quale utilizza un determinato istituto od atto anche ad altri fini, per ragioni, soprattutto, di indole pratica»:

<sup>52</sup> Nelle ipotesi di dichiarazione implicita, GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1970, 1201-1202, il subprocedimento di dichiarazione di pubblica utilità viene diviso ed elevato al rango di procedimento proprio

Il mutare della funzione dell'istituto però rispecchia perfettamente il mutare della condizione esterna, ossia il passaggio da uno Stato liberale ad uno Stato sociale e ciò porta anche al fatto che la valutazione di pubblica utilità non venga fatta più caso per caso ma in modo più generale<sup>53</sup>.

Anche la dichiarazione espressa, seppur utilizzata sempre meno, si è trasformata nel tempo. Essa infatti è presente anche successivamente alla legge del 1865.

La disciplina dell'attribuzione del potere di dichiarazione di pubblica utilità inizia anch'essa a variare; si tende ad abbandonare la strada che vede l'espropriazione come l'appropriazione di beni dei privati e seguire piuttosto quella che la vede come uno strumento con il quale raggiungere gli obiettivi di interesse pubblico, il cui accertamento è rimesso all'autorità competente all'espropriazione.

Il legislatore stesso infatti, nel riparto di competenza tra stato e regione, è andato a configurare l'espropriazione non come una materia ma piuttosto come uno strumento che integra le singole materie<sup>54</sup>; criterio di riparto che vediamo ripreso anche all'art. 6 del T.U.: "l'autorità competente alla realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità è anche competente all'emanazione degli atti del procedimento espropriativo che si renda necessario".

Ciò che si nota, successivamente all'evoluzione dell'istituto, è che il potere di espropriazione viene attribuito non più per scopi che la stessa autorità espropriante sceglie, ma solo quando esso serve al raggiungimento del fine voluto dalla legge<sup>55</sup>,

---

<sup>53</sup> Nel senso che l'interesse generale che legittima l'espropriazione «ben può risultare aliunde rispetto al vero e proprio procedimento espropriativo», cfr. D. SORACE, *Espropriazione*, in *Noviss. Dig. it.*, Appendice.

<sup>54</sup> SORACE D., voce *Espropriazione per pubblica utilità*, in *Noviss. Dig. it.*, App. III, Torino, Utet, 1982, cit., 530 ss; LEONE G., MAROTTA A., *Espropriazione per pubblica utilità*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, vol. XXVII, Padova, Cedam, 1997, 238 ss cit., 120

<sup>55</sup> Così, POTOTSCHNIG U. (a cura di), *L'espropriazione per pubblica utilità. Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione. Le Opere pubbliche*, vol. II, Vicenza, Neri Pozza, 1967

aspetto che è altra parte coerente con la previsione costituzionale dell'art. 42 comma 3: "La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale".

Inoltre, il requisito della presenza di interessi generali, non è un requisito che deve essere accertato necessariamente dalla Pubblica Amministrazione. Esso infatti può essere accertato anche da atti diversi, come atti legislativi o amministrativi che non facciano parte del procedimento di espropriazione. Ecco quindi che le dichiarazioni di pubblica utilità ex lege o implicite risultano essere in linea con quello che è il testo della Costituzione<sup>56</sup>.

Ciò che invece sembra in contrasto con la Costituzione è il fatto che alla Pubblica Amministrazione sia lasciato potere molto ampio sul riconoscimento della pubblica utilità. La Costituzione infatti prevede che sia la legge a determinare quali siano i casi di pubblica utilità<sup>57</sup>. Un esempio di ciò lo ritroviamo all'art. 2 della legge del 1865 all'interno del quale non si fa riferimento in alcun modo alla riserva di legge per la determinazione dei casi e si lascia all'opposto una ampia discrezionalità all'amministrazione.

### **2.5.1 Il giudizio sulla pubblica utilità**

L'elemento fondamentale all'interno della dichiarazione di pubblica utilità, è il giudizio che l'autorità esprime in merito alla previsione della legge sul fatto che l'opera debba essere di "interesse generale"(42 comma 3 Costituzione).

---

<sup>56</sup> MORBIDELLI G., voce *Dichiarazione di pubblica utilità*, in Dig disc. pubbl., vol. V, Torino, Utet, 1990, cit., 65.

<sup>57</sup> LANDI G., *L'espropriazione per pubblica utilità*, Milano, Giuffrè, 1984., «la previsione dell'art. 42, comma 3, non è attuabile senza l'intermediazione della legge ordinaria».

L'elemento su cui ricade il giudizio è l'opera<sup>58</sup>, la quale non è detto che sia un'opera da realizzare, poiché si può trattare anche di un'opera già esistente. In quest'ultimo caso la dichiarazione di pubblica utilità non sarà altro che un provvedimento che va a cambiare la destinazione d'uso del bene in questione<sup>59</sup>.

L'oggetto della dichiarazione di pubblica utilità può riguardare sia un'opera pubblica che un'opera privata<sup>60</sup>: la "pubblicità" è carattere necessario dell'"utilità" e non dell'"opera"<sup>61</sup>.

Il giudizio di pubblica utilità inoltre accerta non tanto la necessità dell'opera, quanto piuttosto la sua "utilità", la quale prescinde sia dall'entità dell'opera, che dall'entità dell'utile pubblico per il quale ad esempio non è necessario che si tratti di un'opera indispensabile poiché essa potrebbe riguardare anche il decoro pubblico<sup>62</sup>.

La discrezionalità<sup>63</sup> che esercita la pubblica amministrazione quindi, deve essere guidata da principi di legalità, imparzialità, buon andamento, proporzionalità della scelta poiché l'interesse pubblico che guida la scelta deve sempre essere presente per quanto esso possa essere anche modesto.

---

<sup>58</sup> MORBIDELLI G., voce *Dichiarazione di pubblica utilità*, in Dig disc. pubbl., vol. V, Torino, Utet, 1990, cit., 65.

<sup>59</sup> La dichiarazione di pubblica utilità può riguardare anche una zona, la legge n. 865/1971 prevedeva l'espropriazione "per zone" per l'attuazione dei piani per insediamenti produttivi (art. 27) Cfr. PREDIERI A., *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, Giuffrè, 1969, 231 ss.

<sup>60</sup> V. TAR Calabria, Catanzaro, I, n. 1273/2009: "le opere di interesse generale costituiscono una categoria logico-giuridica nettamente differenziata rispetto a quella delle 'opere pubbliche', poiché si riferiscono a quegli impianti ed attrezzature che, sebbene non destinate a scopi di stretta cura della pubblica Amministrazione, sono idonei a soddisfare bisogni della collettività, ancorché vengano realizzate e gestite da soggetti privati: in tale ambito, ci si riferisce a supermercati, strutture alberghiere, stazioni di servizio, banche, discoteche, etc". Cfr. anche Cons. St., V, 23 marzo 1993, n. 405; Cons. St., V, 27 aprile n. 1988, n. 268; Cons. St., V, 11 luglio 1975, n. 1000; TAR Campania, Napoli, 23 ottobre 2002, n. 6604; TAR Puglia, Bari, 21 ottobre 2002, n. 4632 DeJure.

<sup>61</sup> AZZENA L., *Espropriazione per pubblica utilità e i provvedimenti ablatori*, Torino Giappichelli, 2021

<sup>62</sup> La pubblica utilità è presente quando deriva un vantaggio pubblico dall'esecuzione dell'opera, anche se la rinuncia ad esso non dia luogo a danni notevoli per la collettività. Cfr. ROEHRSSSEN G., *La dichiarazione di pubblica utilità*, in U. POTOTSCHNIG (a cura di), *L'espropriazione per pubblica utilità. Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione. Le Opere pubbliche*, vol. II, Vicenza, Neri Pozza, 1967, 58 ss.

<sup>63</sup> Cassazione civile sez. I - 14/05/2014, n. 10461 DeJure

Se esso infatti non fosse presente in alcun modo, ci si troverebbe davanti ad un atto emulativo volto semplicemente a ledere il privato non portando alcun beneficio alla collettività, portando anzi solo un'inutile spesa.

## **2.5.2 L'accoglimento del T.U. della trasformazione dell'istituto sulla dichiarazione di pubblica utilità implicita**

L'evoluzione dell'istituto, come descritta, non poteva in alcun modo ridursi per il futuro e infatti il Testo Unico l'ha accolta; esso infatti all'art. 12 ha generalizzato l'applicazione della dichiarazione implicita, andando a prevedere che "La dichiarazione di pubblica utilità si intende disposta: a) quando l'autorità espropriante approva a tale fine il progetto definitivo dell'opera pubblica o di pubblica utilità, ovvero quando sono approvati il piano particolareggiato, il piano di lottizzazione, il piano di recupero, il piano di ricostruzione, il piano delle aree da destinare a insediamenti produttivi, ovvero quando è approvato il piano di zona" ai quali si deve aggiungere anche una clausola più generale che prevede la sua disposizione anche "in ogni caso, quando in base alla normativa vigente equivale a dichiarazione di pubblica utilità l'approvazione di uno strumento urbanistico, anche di settore o attuativo, la definizione di una conferenza di servizi o il perfezionamento di un accordo di programma, ovvero il rilascio di una concessione, di una autorizzazione o di un atto avente effetti equivalenti".

Questo elenco di casi, secondo il Consiglio di Stato, deve ritenersi esemplificativo e non esaustivo<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> Cons. St. ad. Gen. parere n. 4 del 2001 DeJure

Quindi non è necessaria per questi casi una dichiarazione di pubblica utilità poiché questi atti la sostituiscono, atti i cui effetti derivano direttamente dalla legge e non è necessario che l'autorità espropriante abbia la volontà della produzione di tali effetti che si producono indipendentemente (art. 13 comma 2).

Il legislatore, in ogni caso, nella determinazione degli atti che possono essere sostitutivi della dichiarazione di pubblica utilità, esercita una discrezionalità e può in questo modo andare a ricondurre questi effetti ad atti molto diversi tra loro i quali non possono essere definiti a priori.

L'art. 42 comma 3 quindi, vale come vincolo al legislatore, ma esso comunque lo possiamo definire un vincolo non eccessivamente stringente, ma che lascia molto margine al legislatore nelle sue scelte<sup>65</sup>. Tuttavia, per quanto ampio possa essere il margine di discrezionalità del legislatore, comunque incontra il vincolo del perseguimento dell'interesse generale; le scelte del legislatore quindi possono essere sottoposte ad un giudizio per verificare che esse coincidano con i motivi di interesse generale<sup>66</sup>.

La dichiarazione di pubblica utilità implicita quindi, si caratterizza per il fatto che essa deriva non tanto da un atto con cui si dichiara la pubblica utilità dell'opera ma da un altro atto, al quale la legge riconduce il significato di dichiarazione di pubblica utilità<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> Nel senso che la discrezionalità del legislatore incontrerebbe un «limite costituzionale ... quando dall'utilità considerata esulasse qualsiasi carattere di generalità ..., o quando essa fosse lesiva di un altro diritto costituzionalmente garantito», cfr. LANDI G., *L'espropriazione per pubblica utilità*, Milano, Giuffrè, 1984. Sul significato e sulla portata del limite che il legislatore incontra nella norma costituzionale che consente l'espropriazione solo per motivi di interesse generale, v., altresì, ROSSANO C., *Il procedimento di espropriazione*, in U. POTOTSCHNIG (a cura di), *L'espropriazione per pubblica utilità. Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione. Le Opere pubbliche*, vol. II, Vicenza, Neri Pozza, 1967, 87 ss, cit., 107 ss.

<sup>66</sup> Cfr., in tal senso, MORBIDELLI G., voce *Dichiarazione di pubblica utilità*, in Dig disc. pubbl., vol. V, Torino, Utet, 1990, cit., 65.

<sup>67</sup> Cfr. MORBIDELLI G., voce *Dichiarazione di pubblica utilità*, in Dig disc. pubbl., vol. V, Torino, Utet, 1990, cit., 65.

Questo tipo di situazione la possiamo ritrovare nei casi in cui l'atto in questione è un provvedimento amministrativo, al quale la legge, oltre che ai normali effetti che esso produce, attribuisce anche valore di dichiarazioni di pubblica utilità; molto spesso questa situazione la troviamo per le opere che vengono definite come opere pubbliche in senso proprio.

Vi sono dei casi in cui l'intervento della pubblica amministrazione però non è necessario, in quelle che ad esempio vengono definite come opere private di pubblica utilità, per le quali, essendo appunto opere private, non è necessario l'intervento della pubblica amministrazione, salvo solo in un momento successivo per un accertamento della pubblica utilità necessaria per la loro realizzazione. Si può quindi notare una sostanziale differenza nel significato dell'approvazione del progetto: da un lato, quando si tratta di un'opera pubblica l'accertamento della pubblica utilità dell'opera deriva dalla legge, quindi da un provvedimento dotato di propria autonomia e produttivo di effetti all'interno del procedimento; dall'altro, quando si parla di opere private di pubblica utilità, l'accertamento della pubblica utilità deriva direttamente dall'approvazione del progetto. Ecco quindi che l'atto con cui si va ad approvare il progetto viene inteso come una dichiarazione di pubblica utilità espressa<sup>68</sup>.

In ogni caso, questa diversità tra i progetti di un'opera pubblica o privata non comporta in alcun modo una differenza di regolamentazione né per quanto riguarda il procedimento né per quanto riguarda la partecipazione degli interessati allo stesso.

---

<sup>68</sup> Nella disciplina anteriore al T.U., si era osservato come il provvedimento di approvazione del progetto di un'opera «ai soli fini della dichiarazione di pubblica utilità» non potesse configurarsi come dichiarazione di pubblica utilità implicita, ma costituisse «una vera dichiarazione esplicita di pubblica utilità», della quale avrebbe, quindi, dovuto «seguire procedimento, forma e competenza»: cfr. ROEHRSEN G., *La dichiarazione di pubblica utilità*, in U. POTOTSCHNIG (a cura di), *L'espropriazione per pubblica utilità. Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione. Le Opere pubbliche*, vol. II, Vicenza, Neri Pozza, 1967, 58 ss.

L'unica differenza che si può notare, è il fatto che la pubblica amministrazione è tenuta a fare valutazioni di diverso tipo. Nel caso della dichiarazione di pubblica utilità implicita l'approvazione del progetto contiene già una dichiarazione di pubblica utilità, all'opposto, nella dichiarazione di pubblica utilità espressa, la volontà della pubblica amministrazione è concentrata nel valutare se l'opera sia o no di pubblica utilità. Tuttavia, la discrezionalità della pubblica amministrazione nell'emanare una dichiarazione di pubblica utilità non può estendersi oltre a certi limiti poiché la costituzione prevede una riserva di legge all'art. 42 comma 3, la quale richiede che le categorie siano definite dalla legge in modo puntuale e l'amministrazione avrà la possibilità di esercitare la propria discrezionalità all'interno di questo spazio.

### **2.5.3 La dichiarazione di pubblica utilità ex lege**

La dichiarazione di pubblica utilità di alcune opere, può essere dichiarata dallo stesso legislatore ex lege<sup>69</sup>.

Inizialmente, la dichiarazione di pubblica utilità era dichiarata dalla legge, poiché essa dava maggiori tutele al privato rispetto a quelle che avrebbe potuto dare la pubblica amministrazione.

Con il passare del tempo tuttavia, la tutela contro la pubblica amministrazione ha iniziato ad essere sempre più presente, portando al ribaltamento della situazione

---

<sup>69</sup> Portando un esempio: il d.l. n. 133/2014 stabilisce che i gasdotti di importazione di gas dall'estero, i terminali di rigassificazione di GNL, gli stoccaggi di gas naturale e le infrastrutture della rete nazionale di trasporto del gas naturale, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse rivestono carattere di interesse strategico e costituiscono una priorità a carattere nazionale e sono di pubblica utilità, nonché indifferibili e urgenti

precedente e rendendo di gran lunga più tutelata l'azione contro la pubblica amministrazione rispetto a quella contro il legislatore<sup>70</sup>.

Nella dichiarazione ex lege quindi, è lo stesso legislatore che, attraverso un atto di natura legislativa, va ad individuare quali siano le opere di pubblica utilità, facendo nascere una presunzione assoluta di pubblico interesse sulle opere da lui stesso indicate<sup>71</sup>.

In questi casi in cui la dichiarazione non arriva dalla pubblica amministrazione ma appunto dal legislatore, potrebbe sorgere il dubbio che l'amministrazione abbia perso la sua discrezionalità. Ciò è corretto solo in parte poiché essa la mantiene sotto certi aspetti: la pubblica amministrazione dovrà infatti andare a valutare se l'opera in questione rientra o meno nelle categorie previste dal legislatore astrattamente; dovrà inoltre verificare la localizzazione, la completezza progettuale, il fatto che sia conforme agli strumenti urbanistici. Tutto ciò comporta un discreto margine di discrezionalità in capo alla pubblica amministrazione.

Ci si deve chiedere a questo punto come il privato possa ottenere una adeguata tutela in merito alla dichiarazione di pubblica utilità ex lege visto che appunto essa è un'atto legislativo e non un atto dell'amministrazione. Bisogna partire dal presupposto che l'autorità amministrativa ha discrezionalità di decisione in merito agli ambiti precedentemente illustrati e, per il principio di autonomia delle fasi, si deve ritenere impugnabile il primo atto con cui l'amministrazione va ad accertare che l'opera rientra

---

<sup>70</sup> MORBIDELLI G., voce *Piano territoriale*, in Enc. dir., vol. XXXI, Milano, Giuffrè 1983 720 ss

<sup>71</sup> CONTICELLI M., *L'espropriazione*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da S. Cassese, vol. II, Milano, Giuffrè, 2000, 1480; ALPA G., BESSONE M., MORBIDELLI G., TRAINA D., *Il privato e l'espropriazione*, Milano, Giuffrè, 1998, 89 ss.

all'interno della fattispecie astratta prevista dal legislatore stesso nella dichiarazione di pubblica utilità ex lege<sup>72</sup>.

Dalla dichiarazione di pubblica utilità ex lege ordinaria bisogna distinguere un'altra categoria di dichiarazione, ossia quella effettuata con legge provvedimento. In questo caso il legislatore non va a determinare in modo astratto un'ampia categoria di opere ma indica in modo puntuale l'opera da realizzare. L'amministrazione in questo caso, a differenza della dichiarazione di pubblica utilità ex lege ordinaria dove aveva margine di discrezionalità, non ne ha nessuna, dovendo solamente porre in essere quegli atti necessari per l'attuazione della scelta del legislatore. Su questa fattispecie sono sorti dei dubbi sulla sua costituzionalità poiché essa, oltre a rendere più difficoltosa la tutela da parte del privato, confliggeva con l'art 113 della Costituzione<sup>73</sup>.

## **2.5.4 La disciplina della dichiarazione di pubblica utilità**

All'interno del Testo Unico, come si è avuto modo di vedere, sono presenti diverse figure tutte riconducibili alla dichiarazione di pubblica utilità. Tuttavia, nonostante le differenze, possiamo comunque ricondurle ad una stessa regolamentazione per l'effetto che esse comportano, ossia quello di far sì che determinati beni possano essere espropriati.

---

<sup>72</sup> In giurisprudenza cfr. Cons. St., IV, 5 febbraio 2009, n. 650; Cons. St., VI, 16 agosto 2001, n. 4407; Cons. St., IV, 20 dicembre 1977, n. 1291; Cons. St., IV, 20 giugno 1972, n. 536 DeJure.

<sup>73</sup> La Corte costituzionale ha negato la configurabilità di una "riserva di amministrazione" nel nostro ordinamento (Corte cost. n. 85/2012 e n. 143/1989) e ha escluso l'illegittimità delle leggi provvedimento, o di leggi che comportino l'attrazione alla sfera legislativa "della disciplina di oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa" (Corte cost. n. 94/2009 e n. 241/2008), anche se esse devono essere assoggettate ad uno stretto scrutinio di ragionevolezza in sede di sindacato di costituzionalità (Corte cost. 20 novembre 2013, n. 275). In tema GABOARDI F., *L'equivocità delle leggi-provvedimento*, in [www.ildirittoamministrativo.it](http://www.ildirittoamministrativo.it), 2018, 2.

La base normativa dalla quale bisogna partire è l'art. 42 comma 3, il quale non prevede solamente una riserva di legge per quanto riguarda i casi in cui è possibile espropriare, ma prevede anche un vincolo sia per il legislatore che per la pubblica amministrazione, imponendo che l'espropriazione possa essere giustificata solamente per motivi di interesse generale<sup>74</sup>.

L'individuazione di tali motivi è il risultato di una valutazione che presenta ampi margini di discrezionalità ripartita tra pubblica amministrazione e il legislatore<sup>75</sup>. Questo in ogni caso non impedisce che sia presente non solo un sindacato da parte del giudice costituzionale o amministrativo ma anche di una regolamentazione che delimiti l'esercizio di tale discrezionalità, sia per la scelta delle aree da espropriare, sia per la verifica della concretezza e attualità dell'interesse pubblico.

Per quanto riguarda la scelta delle aree oggetto di esproprio è un momento fondamentale, poiché attraverso di essa si andrà ad imprimere molto probabilmente una nuova destinazione d'uso alle aree in questione e si andranno anche ad individuare i destinatari del provvedimento<sup>76</sup>.

Anche sotto questo aspetto dobbiamo rifarci all'art. 42 comma 3 della Costituzione, esso infatti andrebbe infatti a determinare anche le finalità da perseguire oltre che le fattispecie nelle quali verrà esercitato il potere di esproprio andando a definire le caratteristiche dei beni ai quali sarà imposta una nuova destinazione, in modo tale da limitare l'eccessiva ampiezza della discrezionalità amministrativa. In ogni caso, l'interpretazione più corretta dell'art. 42 sembra essere non tanto quella di ritenere che

---

<sup>74</sup> LEONE G., MAROTTA A., *Espropriazione per pubblica utilità*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, vol. XXVII, Padova, Cedam, 1997, 238 ss cit., 118.; LANDI G., *L'espropriazione per pubblica utilità*, Milano, Giuffrè, 1984.

<sup>75</sup> LANDI G., *L'espropriazione per pubblica utilità*, Milano, Giuffrè, 1984., 812

<sup>76</sup> SORACE D., voce *Espropriazione per pubblica utilità*, in *Noviss. Dig. it., App. III*, Torino, Utet, 1982, cit., 530 ss

l'area debba essere scelta dallo stesso legislatore<sup>77</sup>, quanto piuttosto quella secondo cui la scelta delle aree debba avvenire seguendo un procedimento che garantisca il fatto che le aree scelte siano particolarmente idonee alla nuova destinazione e esso garantisca una non arbitrarietà della scelta anche attraverso una comparazione degli interessi sia pubblici che privati<sup>78</sup>.

Se volessimo portare un esempio previsto all'interno del Testo unico stesso, lo potremmo ritrovare nell'art. 13 comma 1 dove si dice che "Il provvedimento che dispone la pubblica utilità dell'opera può essere emanato fino a quando non sia decaduto il vincolo preordinato all'esproprio"<sup>79</sup>.

Il Testo Unico, come si è precedentemente visto, prevede agli art. 9 comma 2 e 13 comma 1 che la dichiarazione di pubblica utilità possa essere emanata fino a che il vincolo preordinato all'esproprio non sia decaduto. Il legislatore, con questa previsione, ha voluto precisare che la dichiarazione di pubblica utilità debba essere emanata in conformità della regolamentazione urbanistica andando quindi a prevedere che essa sia sottoposta ad una condizione di legittimità rispetto al vincolo preordinato<sup>80</sup>.

Questa regola tuttavia non è ferrea: il Testo Unico infatti, prevede delle deroghe all'art. 18 e 19. In questi due casi infatti, vi è la possibilità di approvare un progetto che non sia conforme a ciò che prevede il piano urbanistico<sup>81</sup>. Tuttavia, per procedere

---

<sup>77</sup> MORBIDELLI G., voce *Dichiarazione di pubblica utilità*, in Dig disc. pubbl., vol. V, Torino, Utet, 1990, cit., 66

<sup>78</sup> POTOTSCHNIG U. (a cura di), *L'espropriazione per pubblica utilità. Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione. Le Opere pubbliche*, vol. II, Vicenza, Neri Pozza, 1967

<sup>79</sup> Cons. St., Ad. gen., 29 marzo 2001, n. 4/2001, in Giust. it, 2001, n. 4, punto 19.2 DeJure

<sup>80</sup> SCIULLO G., *La base giuridica dell'espropriazione: il vincolo preordinato all'esproprio, la dichiarazione di pubblica utilità e l'occupazione acquisitiva*, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it), 2003.

<sup>81</sup> MARUOTTI L, Art. 43, in F. CARINGELLA, G. DE MARZO, R. DE NICTOLIS, L. MARUOTTI, *L'espropriazione per pubblica utilità. Commento al T.U. emanato con il decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327*, Milano, Giuffrè, 2002, 175-176;

all'espropriazione, è necessario che comunque venga preventivamente emanato il vincolo di esproprio la cui approvazione fa sì che la dichiarazione di pubblica utilità divenga efficace<sup>82</sup>.

All'art. 18 si prevede che "Le disposizioni contenute negli articoli 16 e 17 si applicano anche quando un soggetto pubblico o privato intende redigere un progetto di opera pubblica o di pubblica utilità non conforme alle previsioni urbanistiche" e questo comporta anche il fatto che i proprietari del bene abbiano il diritto di partecipare<sup>83</sup>.

In questo caso quindi, abbiamo prima l'approvazione del progetto e successivamente una variante del piano regolatore<sup>84</sup>. Si può quindi notare che l'ordine rispetto al procedimento ordinario risulta essere invertito<sup>85</sup>.

Una fattispecie leggermente diversa è quella prevista dall'art. 19 comma 2 T.U. ossia il caso in cui il progetto sia stato approvato dal consiglio comunale, ossia l'organo a cui compete l'adozione dello strumento urbanistico generale. In questo caso il Testo Unico

---

<sup>82</sup> Cfr. MARUOTTI L, Art. 43, in F. CARINGELLA, G. DE MARZO, R. DE NICTOLIS, L. MARUOTTI, *L'espropriazione per pubblica utilità. Commento al T.U. emanato con il decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327*, Milano, Giuffrè, 2002, 175; nonché MARENGHI G.M., *La nuova disciplina dell'acquisizione sanante all'esame del Consiglio di Stato*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 203-204,

<sup>83</sup> Cfr. MARUOTTI L, Art. 43, in F. CARINGELLA, G. DE MARZO, R. DE NICTOLIS, L. MARUOTTI, *L'espropriazione per pubblica utilità. Commento al T.U. emanato con il decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327*, Milano, Giuffrè, 2002, 176; nonché MARENGHI G.M., *La nuova disciplina dell'acquisizione sanante all'esame del Consiglio di Stato*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 199,

<sup>84</sup> Cfr. MARUOTTI L, Art. 43, in F. CARINGELLA, G. DE MARZO, R. DE NICTOLIS, L. MARUOTTI, *L'espropriazione per pubblica utilità. Commento al T.U. emanato con il decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327*, Milano, Giuffrè, 2002, 180-181.

<sup>85</sup> Cfr. MARUOTTI L, Art. 43, in F. CARINGELLA, G. DE MARZO, R. DE NICTOLIS, L. MARUOTTI, *L'espropriazione per pubblica utilità. Commento al T.U. emanato con il decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327*, Milano, Giuffrè, 2002, 180.

prevede che l'approvazione del progetto costituisca essa stessa l'adozione della variante urbanistica<sup>86</sup>; ciò vale sia per il progetto definitivo che per quello preliminare<sup>87</sup>.

## **2.5.5 La temporaneità degli effetti della dichiarazione di pubblica utilità**

L'effetto fondamentale della dichiarazione di pubblica utilità è consentire l'emanazione del decreto di esproprio, il quale può essere emanato anche solo successivamente all'emanazione della dichiarazione, e all'interno del suo periodo di efficacia, senza che ciò sia espressamente previsto al suo interno, poiché questo effetto deriva direttamente dalla legge "Gli effetti della dichiarazione di pubblica utilità si producono anche se non sono espressamente indicati nel provvedimento che la dispone" (art. 13 comma 2 T.U.). Gli effetti della dichiarazione tuttavia non si producono solo in capo all'amministrazione. Essi infatti si producono anche in capo al proprietario del bene andando ad affievolire il diritto soggettivo della proprietà degradandolo ad interesse legittimo<sup>88</sup>.

---

<sup>86</sup> Cfr. MARUOTTI L., Art. 43, in F. CARINGELLA, G. DE MARZO, R. DE NICTOLIS, L. MARUOTTI, *L'espropriazione per pubblica utilità. Commento al T.U. emanato con il decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327*, Milano, Giuffrè, 2002, 181; MARENGHI G.M., *La nuova disciplina dell'acquisizione sanante all'esame del Consiglio di Stato*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 203

<sup>87</sup> Cfr. R. CONTI, *Il nuovo volto*, cit., 259

<sup>88</sup> ARDIZZONE U., voce *Dichiarazione di pubblica utilità*, in *Enc. dir.*, vol. XII, Milano, Giuffrè, 1964, 407 fino ad oggi (Cons. St., IV, n. 2114/2019; Cons. St., IV, 16 marzo 2010, n.1540); AZZENA L., *Espropriazione per pubblica utilità e i provvedimenti ablatori*, Torino Giappichelli, 2021

Nonostante questa degradazione del diritto, il proprietario comunque mantiene la facoltà di disporre e godere del bene<sup>89</sup> anche se in maniera molto limitata.

La dichiarazione quindi produce degli effetti tangibili e non è solamente un atto necessario al successivo decreto di esproprio: lo possiamo quindi definire come un atto ad efficacia costitutiva<sup>90</sup>. Proprio per questa motivazione la dichiarazione è un atto che lede direttamente il proprietario e quindi può essere autonomamente impugnata. Questa possibilità di impugnazione si trasforma tuttavia in un onere per il proprietario poiché lasciare decorrere i termini ed impugnare solo successivamente il decreto di esproprio vorrebbe dire rischiare una sentenza di improcedibilità poiché sarebbe venuto meno l'interesse a ricorrere<sup>91</sup>.

La pesantezza degli effetti della dichiarazione di pubblica utilità ha portato il legislatore sin dall'inizio a prevedere dei termini successivamente ai quali la dichiarazione di pubblica utilità sarebbe decaduta.

La legge del 1865 prevedeva la presenza di molti termini (inizio e fine del procedimento, inizio e fine dei lavori). Questo però iniziò a portare dei problemi sulla effettiva applicabilità e così la giurisprudenza iniziò ad interpretare tre di questi quattro termini in maniera ordinataria e acceleratoria<sup>92</sup> e solo uno venne interpretato come

---

<sup>89</sup> Il proprietario rimane comunque titolare della possibilità di vendere il bene, l'esproprio infatti potrà continuare indipendentemente dal fatto che il proprietario sia lo stesso o sia variato (Cons. St., ad. plen., 20 novembre 1972, n. 12).

<sup>90</sup> AZZENA L., *Espropriazione per pubblica utilità e i provvedimenti ablatori*, Torino Giappichelli, 2021 p 89

<sup>91</sup> La dichiarazione di pubblica utilità è il primo atto con cui si manifesta in concreto l'intenzione di esercitare il potere espropriativo (Cons.St., IV, 4 aprile 2012, n. 1991); esso viene adottato alla fine di un subprocedimento autonomo (cfr. Cons. St., V, 13 giugno 2008, n. 2969), che determina "l'affievolimento a interesse legittimo del diritto soggettivo del proprietario espropriando e la costituzione, in capo all'Amministrazione, del potere espropriativo, con conseguente onere per il primo, in ragione del carattere immediatamente lesivo dell'atto in questione, di tempestiva impugnazione" (Cons. St., IV, 16 marzo 2010, n. 1540). V. anche Cons. St., IV, n. 2114/2019.

<sup>92</sup> CARANTA R., voce *Espropriazione per pubblica utilità (procedimento)*, in Enc.dir., Agg. V, Milano, Giuffrè, 2001, 406 ss.; LEONE G., MAROTTA A., *Espropriazione per pubblica utilità, in Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, vol. XXVII, Padova, Cedam, 1997, 238.

termine di decadenza della dichiarazione di pubblica utilità, ossia quello di scadenza del termine finale di realizzazione dell'opera.

La Corte costituzionale stessa si è pronunciata proprio sull'importanza di tale termine a tutela della proprietà del privato<sup>93</sup> per evitare che la Pubblica Amministrazione possa mantenere i beni in una situazione incerta e che ciò possa nuocere sia al privato che alla collettività stessa<sup>94</sup>.

Tutto ciò è stato oggi ripreso nel T.U. all'art. 13 il quale però a differenza della legge del 1865, ha previsto solo un termine, ossia quello entro il quale deve essere emanato il decreto di esproprio. La presenza di tale termine in ogni caso non è obbligatoria ma facoltativa e la sua assenza non comporta alcun vizio dell'atto. L'art 13 comma 4 prevede infatti che "Se manca l'espressa determinazione del termine di cui al comma 3, il decreto di esproprio può essere emanato entro il termine di cinque anni, decorrente dalla data in cui diventa efficace l'atto che dichiara la pubblica utilità dell'opera".

Vi è tuttavia la possibilità di prorogare il termine, prima della sua scadenza, da parte dell'autorità che ha emanato la dichiarazione di pubblica utilità su istanza dell'espropriante o d'ufficio per "per casi di forza maggiore o per altre giustificate ragioni" per un termine non superiore a 4 anni (art. 13 comma 5). Data però la discrezionalità della proroga<sup>95</sup>, è necessaria la partecipazione del privato<sup>96</sup>.

---

<sup>93</sup> Corte Cost. 6 luglio 1966 n 90 DeJure

<sup>94</sup> La presenza di un termine "risponde alla necessità, di rilievo costituzionale (art. 42, 3 Cost.), di limitare il potere discrezionale della pubblica amministrazione di mantenere in stato di soggezione i beni espropriabili a tempo inde. terminato, e inoltre, di tutelare l'interesse pubblico a che l'opera venga eseguita in un arco di tempo valutato congruo per l'interesse generale per evidenti ragioni di serietà della azione amministrativa". Cons. St., IV, 21 novembre 2001, n. 5904, Cons. St., IV, 19 gennaio 2000, n. 248; Cons. St., IV, 29 maggio 1998, n. 894; Cons. St., IV, 18 settembre 1997, n. 982; Cons. St., ad. plen., 22 maggio 1984, n. 11;

<sup>95</sup> SAITTA F., *Verso un "giusto" procedimento espropriativo*, in Dir. amm., 4, 2013, 627 ss.

<sup>96</sup> Cons. St., IV, n. 4176/2010: "La proroga è un provvedimento discrezionale, rispetto al quale la partecipazione del privato non è inutile e può servire ad evidenziare la sussistenza degli eccezionali presupposti per l'adozione del provvedimento"

Diverso è il caso della rinnovazione, nel quale la dichiarazione di pubblica utilità scaduta o venuta meno viene rinnovata. La reiterazione presuppone il fatto che siano nuovamente valutati gli interessi e assicurate tutte le garanzie procedurali<sup>97</sup>.

Nel caso in cui il termine trascorra inutilmente, senza quindi l'intervento del decreto di esproprio, la dichiarazione di pubblica utilità diventa inefficace (art. 13 comma 6 T.U.) e le eventuali controversie dovranno essere fatte valere davanti al giudice amministrativo.

## **2.6 Il decreto di esproprio**

L'art. 8 T.U., come precedentemente visto, prevede le fasi che devono precedere il decreto di esproprio e senza le quali esso non può essere emanato. L'articolo prevede infatti che "Il decreto di esproprio può essere emanato qualora: a) l'opera da realizzare sia prevista nello strumento urbanistico generale, o in un atto di natura ed efficacia equivalente, e sul bene da espropriare sia stato apposto il vincolo preordinato all'esproprio; b) vi sia stata la dichiarazione di pubblica utilità; c) sia stata determinata, anche se in via provvisoria, l'indennità di esproprio."

Nonostante la determinazione dell'indennità sia l'ultima fase, essa è una tra le più importanti, poiché successivamente ad essa, non è detto che il decreto di esproprio intervenga e la procedura potrebbe concludersi con una cessione volontaria del bene.

---

<sup>97</sup> La differenza tra rinnovazione e proroga è chiarita da Cons. St., II, 16 dicembre 2019, n. 8498: "La scadenza di detti vincoli non è certo di ostacolo alla loro riadozione in ragione di motivate esigenze di pubblico interesse". La rinnovazione "opera sempre in soluzione di continuità rispetto alla pregressa fase, alla quale non ha la possibilità di raccordarsi con effetti ex tunc" (Cons. St., IV, n. 5904/2001; v. anche Cass., I, 9 febbraio 2001, n. 1836; Cons. St., IV, 19 gennaio 2000, n. 248). AZZENA L., *Espropriazione per pubblica utilità e i provvedimenti ablatori*, Torino Giappichelli, 2021 p 111

Il decreto di esproprio potrà quindi essere emanato solo dopo il pagamento o il deposito della somma determinata e il procedimento potrà eventualmente proseguire successivamente al decreto per la determinazione definitiva dell'indennità<sup>98</sup>.

L'elemento fondamentale quindi è la stima provvisoria, poiché l'accordo sul quantum indennitario potrà essere stabilito anche con un procedimento a sé stante in modo tale da velocizzare il procedimento, il quale può essere anche molto lungo a causa di eventuali opposizioni giudiziali.

Anche in questo caso, alla fase della determinazione dell'indennità si può attribuire una sua autonomia rispetto al più generale procedimento di esproprio portando come conseguenza una sua autonoma impugnazione.

È necessario fare tuttavia una precisazione: i procedimenti di determinazione dell'indennità sono due e distinti. Mentre il procedimento di determinazione dell'indennità provvisoria è necessario all'emanazione del decreto di esproprio e quindi alla traslazione del diritto di proprietà, il secondo ha semplicemente lo scopo di determinare l'ammontare della somma dovuta dalla Pubblica Amministrazione come indennità per l'espropriazione.

Il procedimento di determinazione dell'indennità provvisoria inoltre, lo possiamo considerare fondamentale anche per un'altra motivazione ossia il fatto che da questo momento il procedimento si divide in due distinte e contrapposte fasi: la cessione volontaria del bene o il decreto di esproprio.

---

<sup>98</sup> AZZENA L., *Espropriazione per pubblica utilità e i provvedimenti ablatori*, Torino Giappichelli, 2021 p 118

## 2.6.1 La cessione volontaria

Il Testo Unico all'art. 20 prevede che “divenuto efficace l'atto che dichiara la pubblica utilità, entro i successivi trenta giorni il promotore dell'espropriazione compila l'elenco dei beni da espropriare, con una descrizione sommaria, e dei relativi proprietari, ed indica le somme che offre per le loro espropriazioni”. Il promotore inoltre dovrà provvedere alla notifica dell'elenco e questa la possiamo identificare come una comunicazione di avvio del procedimento<sup>99</sup> dalla quale inizierà a decorrere il termine di trenta giorni per l'eventuale presentazione di valutazioni o documenti.

L'art. 20 comma 2 introduce la possibilità che il proprietario intervenga nella determinazione del valore stesso del bene oggetto di esproprio. Nel caso infatti che l'autorità lo ritenga opportuno “invita il proprietario e, se del caso, il beneficiario dell'espropriazione a precisare, entro un termine non superiore a venti giorni ed eventualmente anche in base ad una relazione esplicitiva, quale sia il valore da attribuire all'area ai fini della determinazione della indennità di esproprio ”<sup>100</sup>.

La presenza di questa possibilità è stata introdotta per cercare di evitare future controversie e rendere più fluido possibile il procedimento.

Infine, la determinazione dell'indennità provvisoria con la sua relativa notifica è un elemento fondamentale poiché da questo momento decorrerà il termine per il

---

<sup>99</sup> DE NICTOLIS R., Articoli 1, 2, 5, 20, 22, in F. CARINGELLA, G. DE MARZO, R. DE NICTOLIS, L. MARUOTTI, *L'espropriazione per pubblica utilità. Commento al T.U. emanato con il decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001*, n. 327, Milano, Giuffrè, 2002, 195 ss.

<sup>100</sup> La scelta dell'autorità espropriante sull'opportunità di tale momento è un apprezzamento discrezionale da ritenersi insindacabile. Quindi, la sua omissione non costituisce un vizio procedimentale; nel caso però che sia stata la parte a sollecitarne espressamente l'espletamento, l'eventuale rifiuto dell'amministrazione dovrà essere motivato, R. DE NICTOLIS, Art. 20

proprietario che dovrà scegliere in modo irrevocabile<sup>101</sup> se accettare o meno l'indennità (art. 20 comma 5).

Il procedimento in questo modo si conclude non con un decreto di esproprio ma con una cessione volontaria del bene.

## **2.6.2 I presupposti del decreto di esproprio**

Il decreto di esproprio è regolato dal Testo Unico agli articoli 23, 24 e 25 i quali regolano rispettivamente il contenuto, l'esecuzione e gli effetti dell'espropriazione.

Esso è l'atto conclusivo del più ampio procedimento dell'espropriazione per pubblica utilità che ricomprende anche il vincolo preordinato all'esproprio e la dichiarazione di pubblica utilità<sup>102</sup>. All'interno di questi ultimi è presente un ampio margine di discrezionalità a differenza di quello presente nel decreto di esproprio il cui contenuto e quasi una conseguenza dei due atti precedenti<sup>103</sup>.

Con l'introduzione del Testo Unico il legislatore ha voluto dare al decreto di esproprio una posizione centrale e fondamentale per l'immissione in possesso del bene e l'inizio

---

<sup>101</sup>"si è prevista la irrevocabilità della dichiarazione che accetta l'indennità, per evitare lungaggini procedurali e il relativo contenzioso, superandosi un contrario orientamento della giurisprudenza" (Cons. St., parere n. 4/2001).

<sup>102</sup> Cons. St., Ad. gen. 29 marzo 2001, n. 4/2001, "presupposto indefettibile per la pronuncia dell'espropriazione è che tale pronuncia si fondi su una valida dichiarazione di pubblica utilità dell'opera da eseguire, pubblica utilità che nel sistema introdotto dal la l. 17 agosto 1942, n. 1150 deve aver riscontro in una conforme destinazione urbanistica", cfr. TAR Puglia-Lecce, 9 aprile 1992, n. 143, in Trib. amm. reg., 1992, I, 2256.

<sup>103</sup> Cons. St., Ad. gen., 29 marzo 2001, n. 4/2001, il decreto di esproprio "di discrezionale oramai non ha più alcun reale contenuto" "il decreto che pronuncia l'espropriazione ... non è che una conseguenza necessaria degli atti che lo precedettero, direbbesi quasi l'effetto dei provvedimenti che di grado in grado emanarono e ne costituirono la preparazione": SABBATINI G., *Commento alle leggi sulle espropriazioni per pubblica utilità*, vol. II, Torino, 1914, 1-2.

dell'opera<sup>104</sup> introducendo anche una disciplina che permettesse al procedimento di essere molto fluido e consentire quindi una rapida realizzazione dell'opera pubblica.

Analizzando i presupposti previsti dal legislatore per il decreto di esproprio, si può notare che a differenza di ciò che è previsto per l'apposizione del vincolo e la dichiarazione di pubblica utilità, non è prevista alcuna partecipazione dei privati alla procedura preordinata all'emanazione del decreto di esproprio<sup>105</sup>. L'unico obbligo di informazione verso gli interessati lo troviamo agli artt. 11 e 16 T.U. che riguardano però il vincolo preordinato all'esproprio e la dichiarazione di pubblica utilità.

Solo la disciplina previgente al Testo Unico prevedeva forme di partecipazione alla procedura da parte degli interessati nel caso in cui all'interno della fase dovessero essere fatte delle scelte verso le quali gli eventuali interventi del privato avrebbero portato degli elementi utili per la tutela dei loro diritti o dell'interesse pubblico<sup>106</sup>.

La ragione di tali scelte del legislatore nella redazione della nuova regolamentazione, sta nel fatto che all'interno della fase dell'emanazione del decreto di esproprio non vi è alcun tipo di discrezionalità, poiché essa è tutta concentrata nella due fasi precedenti all'interno delle quali è prevista una partecipazione del privato.

Un presupposto fissato dalla legge per l'emanazione del decreto di esproprio è il rispetto del termine fissato all'art. 23 comma 1 lett. a) il quale prevede che “il decreto di esproprio: a) è emanato entro il termine di scadenza dell'efficacia della dichiarazione di pubblica utilità”. La norma in questione è in realtà una ripetizione di quello che è già

---

<sup>104</sup> Cfr. BORELLA A., *La resurrezione del decreto di esproprio tra urbanistica e lavori pubblici*, in Riv. giur. arb., 2002, 578-579; nonché Cons. St., Ad. gen., 29 marzo 2001, n. 4/2001.

<sup>105</sup> MARUOTTI L. In F. CARINGELLA-G. DE MARZO-R. DE NICTOLIS-L. MARUOTTI, *Espropriazione per pubblica utilità. Commento al T.U. emanato con Decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001*, n. 327, Milano, 2002, 27

<sup>106</sup> Cons. St., Ad. plen., 18 giugno 1986, n. 6, in Giur. it, 1987, III, 1, 22; e Cons. St., Ad. plen., 15 settembre 1999, n. 14, in Cons. Stato, 1999, I, 1301, che pure pervengono a conclusioni, in parte, divergenti. CARINTA R., *Espropriazione per pubblica utilità*, in Enc. Dir., Aggiornamento, vol. V, Milano, 2001, 406-407

regolato dall'art. 13 comma 6 che prevede che “la scadenza del termine entro il quale può essere emanato il decreto di esproprio determina l'inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità”<sup>107</sup>.

Il termine di efficacia della dichiarazione di pubblica utilità, regolato all'art. 13 comma 3 e 4, è stabilito dallo stesso provvedimento che dichiara la pubblica utilità dell'opera. Nel caso in cui il provvedimento non si esprima su questo aspetto, la legge prevede che il termine sia di cinque anni. Il termine inizia a decorrere dalla data di efficacia della dichiarazione di pubblica utilità.

Un'eccezione però è prevista all'art. 13 comma 5 il quale prevede che “l'autorità che ha dichiarato la pubblica utilità dell'opera può disporre proroghe dei termini previsti dai commi 3 e 4 per casi di forza maggiore o per altre giustificate ragioni. Le proroghe possono essere disposte, anche d'ufficio, prima della scadenza del termine e per un periodo di tempo complessivo non superiore a quattro anni”<sup>108</sup>.

Ci si deve chiedere a questo punto che conseguenza possa avere una eventuale emanazione del decreto di esproprio una volta che il termine di efficacia della dichiarazione di pubblica utilità sia spirato.

Su questo argomento due orientamenti si scontrarono in passato: da un lato la giurisprudenza ordinaria e dall'altro i giudici amministrativi<sup>109</sup>.

---

<sup>107</sup> La norma in questione «è ripetitiva dei principi enunciati dall'art.13», cfr. MARUOTTI L. In F. CARINGELLA-G. DE MARZO-R. DE NICTOLIS-L. MARUOTTI, *Espropriazione per pubblica utilità. Commento al T.U. emanato con Decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001*, n. 327, Milano, 2002, 278-279.

<sup>108</sup> Cons. St., Ad. gen., 29 marzo 2001, n. 4/2001, in *Giusi. it.*, 2001, n. 4, punto 19.2; CONTICELLI M., *L'espropriazione*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. CASSESE, *Diritto amministrativo speciale*, Milano, 2003, 1961.

<sup>109</sup> MORBIDELLI G., *Dichiarazione di pubblica utilità*, in *Digesto disc. pubbl.*, vol. V, Torino, 1990, 64; nonché ARDIZZONE U., *Dichiarazione di pubblica utilità*, in *Enc. dir.*, vol. XII, Milano, 1964, 407; SCOCA F.G., *Contributo sulla figura dell'interesse legittimo*, Milano, 1990, 142 ss.

La Cassazione affermava che il decreto di esproprio emanato senza la dichiarazione di pubblica utilità o una volta che essa sia scaduta deve considerarsi come un atto adottato in carenza di potere e quindi non idoneo a scalfire il diritto di proprietà del soggetto verso il quale era diretto. Di conseguenza il proprietario dovrà far valere il proprio diritto davanti al giudice ordinario<sup>110</sup>. La Cassazione nel seguire questa interpretazione parte dal presupposto che la dichiarazione di pubblica utilità rende l'immobile suscettibile di espropriazione, andando inoltre ad affievolire il diritto del proprietario in interesse legittimo e di conseguenza essa sarebbe una condizione indispensabile affinché il potere di espropriare il bene sorga in capo all'amministrazione<sup>111</sup>. Ciò porta ad una ulteriore conseguenza, ossia il fatto che una mancanza o la scadenza della dichiarazione di pubblica utilità comporta una assenza del potere di espropriare. Il decreto di esproprio quindi va a ledere un diritto perfetto e ciò comporta la lesione di un diritto soggettivo e quindi la tutela da parte del giudice ordinario<sup>112</sup>.

---

<sup>110</sup> Cass. civ., Sez. Un., 10 febbraio 1998, n. 1343, in Cons. Stato, 1998, II, 868; Cass., Sez. Un., 17 giugno 1988, n. 4116, in Cons. Stato, 1988, II, 2118. A volte il giudice amministrativo segue questa interpretazione: cfr. TAR Campania-Salerno, 19 gennaio 1999, n. 1, in Trib. amm. reg., 1999, I, 1086; TAR Calabria-Reggio Calabria, 20 dicembre 1999, n. 1977, in Trib. amm. reg., 2000, I, 963. In dottrina, cfr. ARDIZZONE U., *Dichiarazione di pubblica utilità*, in Enc. dir, vol. XII, Milano, 1964, 407. V.; LEONE G., MAROTTA A., *Espropriazione per pubblica utilità*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, vol. XXVII, Padova, Cedam, 1997, 238 ss cit., 126 ss.

<sup>111</sup> ARDIZZONE U., *Dichiarazione di pubblica utilità*, in Enc. dir, vol. XII, Milano, 1964, 407. V.; G. LEONE G., MAROTTA A., *Espropriazione per pubblica utilità*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, vol. XXVII, Padova, Cedam, 1997, 232-233.

<sup>112</sup> Cfr. ARDIZZONE U., *Dichiarazione di pubblica utilità*, in Enc. dir, vol. XII, Milano, 1964, 407; CASSETTA E.-GARRONE G., *Espropriazione per pubblici interessi*, in Enc. Giur., vol. XIII, Roma, 1998, 8., 20-21; LEONE G., MAROTTA A., *Espropriazione per pubblica utilità*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, vol. XXVII, Padova, Cedam, 1997, 238 ss cit., 233.234.

Tuttavia questa interpretazione porta dei problemi soprattutto per l'inquadramento della fattispecie in una ipotesi di nullità per carenza di potere<sup>113</sup>, la quale andrebbe a presupporre una distinzione tra le diverse ipotesi di illegittimità<sup>114</sup>.

Dall'altro versante, secondo la giurisprudenza amministrativa, l'illegittimità deriva dalla violazione di norme che regolano il potere espropriativo e quindi il titolare, trovandosi davanti ad una lesione del proprio interesse legittimo, ha l'onere di impugnazione davanti al giudice amministrativo entro i termini di decadenza<sup>115</sup>.

La questione di riparto di giurisdizione è stata risolta dal nuovo Codice del processo amministrativo (d.lgs. 2 luglio 2010 n. 104) il quale prevede all'art. 133 comma 1 lett. g) che "le controversie aventi ad oggetto gli atti, i provvedimenti, gli accordi e i comportamenti, riconducibili, anche mediamente, all'esercizio di un pubblico potere, delle pubbliche amministrazioni in materia di espropriazione per pubblica utilità, ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario per quelle riguardanti la determinazione e la corresponsione delle indennità in conseguenza dell'adozione di atti di natura espropriativa o ablativa", previsione riportata anche dal Testo Unico all'art. 53.

L'art. 23 del T.U. prevede inoltre tutta un'altra serie di elementi che debbano essere all'interno del decreto di esproprio. Il Testo Unico infatti prevede che all'interno del

---

<sup>113</sup> MATTARELLA B.G., *Il provvedimento*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di CASSESE S., *Diritto amministrativo generale*, Milano, 1994 cit., 1013.1014; V. CERULLI IRELLI, *Corso*, cit., 631; CORSO G., *L'attività amministrativa*, Torino, 1999 cit., 210 ss. I quali configurano la carenza di potere in concreto tra le ipotesi di nullità: cfr. CORSO G., *L'efficacia del provvedimento amministrativo*, Milano 1969, cit., 130 ss.

<sup>114</sup> Cfr., in tal senso, VILLATA R., *Osservazioni in tema di competenza in ordine alle procedure espropriative e di riparto di giurisdizioni*, in *Giur. it.*, 1978, I, 1, 1073.

<sup>115</sup> Cfr., in tal senso, per tutte, Cons. St., Ad. plen., 26 marzo 2003, n. 4, in *Cons. Stato*, 2003, I, 533; Cons. St., sez. IV, 30 novembre 1992, n. 990, in *Cons. Stato*, 1992, I, 1553. Nello stesso senso, in dottrina, v. LANDI G., *L'espropriazione per pubblica utilità*, Milano, Giuffrè, 1984., 818

decreto debba essere richiamata tutta una serie di atti della procedura espropriativa e che sono requisiti del decreto<sup>116</sup>.

Questa previsione dell'art. 23 T.U. fa riferimento all'art. 8 T.U. il quale dispone che il decreto di esproprio non possa essere emanato in mancanza del vincolo preordinato all'esproprio e della dichiarazione di pubblica utilità.

Il decreto quindi deve contenere (art. 23 comma 1 lett. b) “gli estremi degli atti da cui è sorto il vincolo preordinato all'esproprio”. Questi atti possono essere: il piano urbanistico generale, la deliberazione di una conferenza di servizi, un accordo di programma, una intesa o un altro atto che apponga il vincolo stesso. Sempre all'art. 23 il Testo Unico prevede che debbano essere indicati gli estremi del provvedimento che ha approvato il progetto dell'opera (comma 1 lett. b), deve contenere le indicazioni riguardo alla determinazione dell'indennità provvisoria, o urgente e precisando se essa sia stata accettata dal proprietario o successivamente corrisposta, ovvero se essa sia stata depositata presso la Cassa depositi e prestiti (comma 1 lett. c). Nel caso in cui l'indennità sia determinata in via urgente, il decreto deve contenere le misure dell'indennità<sup>117</sup> dando anche atto della “sussistenza dei presupposti previsti dall'articolo 22, comma 1, e della determinazione urgente della indennità provvisoria” (art. comma 1 lett. e). In quest'ultima ipotesi, il decreto deve contenere le motivazioni dell'interesse pubblico che giustificano l'immediata emanazione del

---

<sup>116</sup> Cfr. MARUOTTI L. In F. CARINGELLA-G. DE MARZO-R. DE NICTOLIS-L. MARUOTTI, *Espropriazione per pubblica utilità. Commento al T.U. emanato con Decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001*, n. 327, Milano, 2002, 279.

<sup>117</sup> Cfr. MARUOTTI L. In F. CARINGELLA-G. DE MARZO-R. DE NICTOLIS-L. MARUOTTI, *Espropriazione per pubblica utilità. Commento al T.U. emanato con Decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001*, n. 327, Milano, 2002, 229.

provvedimento espropriativo<sup>118</sup>, motivazioni che possono essere sindacate dal giudice per eccesso di potere<sup>119</sup>.

L'art. 23 T.U. richiede l'indicazione di un ultimo elemento, anche esso non costituisce propriamente un presupposto per l'emanazione, poiché essi sono elementi che possono arrivare successivamente o mancare completamente. Alla lettera d) del primo comma art. 23 si prevede che il decreto di esproprio debba contenere l'“eventuale nomina dei tecnici incaricati di determinare in via definitiva l'indennità di espropriazione, precisando se essa sia stata accettata dal proprietario o successivamente corrisposta, ovvero se essa sia stata depositata presso la Cassa depositi e prestiti”.

L'elencazione prevista all'art. 23 T.U. non la possiamo considerare esaustiva degli elementi essenziali del decreto di esproprio<sup>120</sup> poiché devono essere presi in considerazione tutta un'altra serie di requisiti comunque da ritenersi essenziali ma non presenti nel Testo Unico.

Il decreto di esproprio deve avere forma scritta ad substantiam<sup>121</sup>. Questo lo possiamo ricavare dal fatto che: esso è un atto che trasferisce il diritto di proprietà o un altro

---

<sup>118</sup> MARUOTTI L. In F. CARINGELLA-G. DE MARZO-R. DE NICTOLIS-L. MARUOTTI, *Espropriazione per pubblica utilità. Commento al T.U. emanato con Decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001*, n. 327, Milano, 2002, 282-283

<sup>119</sup> MARUOTTI L. In F. CARINGELLA-G. DE MARZO-R. DE NICTOLIS-L. MARUOTTI, *Espropriazione per pubblica utilità. Commento al T.U. emanato con Decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001*, n. 327, Milano, 2002, 283

<sup>120</sup> CONTICELLI M., *L'espropriazione*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. CASSESE, *Diritto amministrativo speciale*, Milano, 2003, 1980. Non appare, pertanto, del tutto precisa l'osservazione secondo la quale l'art. 23, comma 1, elencherebbe «tutti gli elementi costitutivi» del decreto di esproprio: così, MUSIO A., *L'espropriazione per pubblica utilità. Commentario al T.U. n. 372/2001*, a cura di SATURNO A.- STANZIONE P., Milano 2002, art 23, 229

<sup>121</sup> MUSIO A., *L'espropriazione per pubblica utilità. Commentario al T.U. n. 372/2001*, a cura di SATURNO A.- STANZIONE P., Milano 2002, art 23, 232; CONTICELLI M., *L'espropriazione*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. CASSESE, *Diritto amministrativo speciale*, Milano, 2003;

diritto reale di un bene immobile e, applicando in via analogica l'art. 1350 c.c.<sup>122</sup> esso dovrà essere fatto per iscritto. Il fatto che sia un decreto e quindi un atto scritto<sup>123</sup> infine, siccome il decreto richiede la notifica e la trascrizione, deve essere fatto per iscritto.

Altri elementi essenziali del decreto di esproprio sono: il dispositivo<sup>124</sup> nel quale vengono indicati gli elementi per la corretta identificazione del bene, il diritto che viene trasferito e i soggetti (beneficiario e titolare del diritto espropriato)<sup>125</sup>, l'indicazione dell'autorità emanante, la data di emanazione e la motivazione (intendendo sia le ragioni che stanno alla base della scelta sia i presupposti di fatto e di diritto)<sup>126</sup>.

L'eventuale mancanza degli elementi essenziali porta all'applicazione della generale disciplina dell'invalidità degli atti amministrativi. Per quanto riguarda le omissioni o le inesattezze, tranne nell'ipotesi in cui si rientri nella mancanza degli elementi essenziali, si ricade in mere irregolarità<sup>127</sup>.

---

<sup>122</sup> LEONE G., MAROTTA A., *Espropriazione per pubblica utilità*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, vol. XXVII, Padova, Cedam, 1997, 303, con evidente, ancorché implicito, richiamo analogico alla norma dell'art. 1350 c.c., che prescrive la forma scritta per i contratti che producono i medesimi effetti.

<sup>123</sup> SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, ed. XIII, Napoli, Jovene, 1982cit., 651. V., altresì, DI GIOIA D., *L'espropriazione per pubblica utilità. Lineamenti*, Bari 1996, cit. 88

<sup>124</sup> CONTICELLI M., *L'espropriazione*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. CASSESE, *Diritto amministrativo speciale*, Milano, 2003, 1978

<sup>125</sup> MUSIO A., *L'espropriazione per pubblica utilità. Commentario al T.U. n. 372/2001*, a cura di SATURNO A.-STANZIONE P., Milano 2002, art 23, 231; CONTICELLI M., *L'espropriazione*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. CASSESE, *Diritto amministrativo speciale*, Milano, 2003, 1980; ROSSANO M., *L'espropriazione per pubblica utilità*, vol. I, Torino, 1964., 163-164. In giurisprudenza, v. Cons. Stato, 12 novembre 1974, n. 768, in Foro it., 1975, III, 194; TAR Puglia-Bari, sez. I, 9 giugno 1998, n. 485, in Trib. amm. reg., 1998, I, 3377.

<sup>126</sup> VILLATA R., *L'atto amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, a cura di L. MAZZAROLLI-G. PERICU-A. ROMANO- F.A. ROVERSI MONACO-F.G. SCOCA, Bologna, 2001, cit., 1475-1476; MATTARELLA B.G., *Il provvedimento*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di CASSESE S., *Diritto amministrativo generale*, Milano, 1994 cit., 868.

<sup>127</sup> VILLATA R., *L'atto amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, a cura di L. MAZZAROLLI-G. PERICU-A. ROMANO- F.A. ROVERSI MONACO-F.G. SCOCA, Bologna, 2001, cit., 1532 ss; MATTARELLA B.G., *Il provvedimento*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di CASSESE S., *Diritto amministrativo generale*, Milano, 1994 cit., 1019 ss.

### 2.6.3 Effetti del decreto di esproprio sulla proprietà

L'effetto ablatorio che caratterizza il procedimento espropriativo non deriva dalla dichiarazione di pubblica utilità o da altri atti presenti all'interno del procedimento di esproprio. Esso infatti è la conseguenza dell'emanazione di un provvedimento dell'autorità amministrativa<sup>128</sup>. L'atto quindi che conclude il procedimento e dispone il trasferimento della proprietà o del diverso diritto è il decreto di esproprio<sup>129</sup>.

Se il trasferimento di proprietà lo dobbiamo ricondurre all'emanazione del decreto di esproprio, esso tuttavia non è sufficiente ma sarà necessaria anche la notifica e l'esecuzione mediante l'immissione in possesso del bene<sup>130</sup>. Questo lo deduciamo dalla lettera dell'art. 23 comma 1 lett. f) la quale prevede che il decreto di esproprio "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".

Alcune tesi tuttavia sostengono che, al contrario della lettera del Testo Unico, la proprietà si trasferirebbe solo con l'emanazione del decreto di esproprio come prevedeva la legge del 1865 e la notifica farebbe discendere solo alcuni degli effetti del decreto<sup>131</sup>.

Questa tesi tuttavia non si concilia né con l'enunciato dell'art. 23, né con gli argomenti a supporto della tesi. Non comporta problemi il fatto che l'effetto traslativo si produce

---

<sup>128</sup> «non costituisce una inutile duplicazione del precedente decreto ... di dichiarazione di pubblica utilità, ma ... ha una distinta funzione ed una precisa autonomia» cfr. TAR Lazio, sez. II, 11 giugno 1986, n. 1032, in Trib. amm. reg., 1986, I, 2070. ROSSANO M., *L'espropriazione per pubblica utilità*, vol. I, Torino, 1964, 124 ss.,

<sup>129</sup> Art. 23 comma 1 lett. f T.U. "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"

<sup>130</sup> Cons. St., Ad. gen., 29 marzo 2001, n. 4/2001, cit., 1919.

<sup>131</sup> VIRGA P., *Luci ed ombre nel nuovo testo unico sulle espropriazioni*, in *www.giustamm.it*, 2001, cit., 3; ID., *Diritto amministrativo*, vol. I, cit., 364.365.

dopo il verificarsi della condizione con il fatto che il decreto debba trascriversi immediatamente poiché il Codice Civile dà la possibilità di trascrivere un atto sottoposto a condizione sospensiva<sup>132</sup>. Non possiamo trovare una incompatibilità neanche con l'art. 32 T.U. il quale prevede che 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”<sup>133</sup>.

L'effetto ablatorio, come precedentemente visto, è subordinato alla condizione della notifica e dell'esecuzione. Questo però non significa che il decreto non sia immediatamente efficace o che l'esecuzione vada a perfezionare il decreto e debba essere considerato un elemento essenziale<sup>134</sup>.

Il trasferimento della titolarità del diritto è solo uno degli effetti del decreto e solo questo è condizionato dalla notifica e dall'esecuzione. Il decreto infatti sin dal momento della sua emanazione deve ritenersi perfetto e capace di esplicare i suoi effetti<sup>135</sup> come ad esempio l'autorizzazione all'immissione in possesso del bene<sup>136</sup>.

Il fatto poi che il decreto di esproprio sia immediatamente efficace comporta il fatto che esso è immediatamente lesivo nei confronti del soggetto espropriato e si deve quindi ammettere la sua impugnabilità.

Secondo l'art. 23 comma 1 lett. f), la condizione sospensiva alla quale è subordinato il prodursi dell'effetto sembra essere una clausola che l'amministrazione debba inserire nel provvedimento. La condizione in questione in ogni caso non costituisce un elemento

---

<sup>132</sup> Questa previsione la troviamo sia in modo generale agli art. 2659 comma 2 c.c. e 2668 comma 3 c.c., sia in modo particolare art. 2645-bis comma 1 c.c.

<sup>133</sup> VIRGA P., *Luci ed ombre nel nuovo testo unico sulle espropriazioni*, in *www.giustamm.it*, 2001, cit., 3.

<sup>134</sup> LUCIFREDI R., *L'atto amministrativo nei suoi elementi accidentali*, rist., Milano, 1963, 202.

<sup>135</sup> CORSO G., *L'efficacia del provvedimento amministrativo*, Milano, 1969, 319 320,

<sup>136</sup> CARUGNO P., *L'espropriazione per pubblica utilità*, Milano, 1962, 174.

accidentale che la Pubblica Amministrazione può scegliere se introdurre o meno per determinare gli effetti che devono scaturire<sup>137</sup>. In questo caso è la legge stessa a stabilire il momento in cui si debba produrre il trasferimento del diritto, prevedendo in modo inderogabile che esso sia sottoposto alla condizione della notifica e della esecuzione dell'atto di esproprio. L'autorità amministrativa quindi, non ha alcuna discrezionalità sotto questo aspetto. È più logico considerare questa condizione come una condicio iuris<sup>138</sup> che opera in forza della previsione della legge e in modo indipendente rispetto alla sua presenza all'interno dell'atto. Si dovrà ritenere che al suo avverarsi sia subordinato il prodursi dell'effetto ablatorio, anche se di essa non sia fatta espressa menzione nel provvedimento<sup>139</sup>.

Dall'eventuale mancanza della clausola non può discendere l'illegittimità dell'atto ma una mera irregolarità<sup>140</sup>.

L'avveramento della condizione in ogni caso deve considerarsi come retroattivo<sup>141</sup>.

---

<sup>137</sup> E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 1999, 477;

<sup>138</sup> Cons. St., Ad. gen., 29 marzo 2001, n. 4/2001, in *Giust. it.*, 2001, n. 4, punto 24.1.

<sup>139</sup> MESSINEO F., *Manuale di diritto civile e commerciale (codici e norme complementari)*, vol. I, Milano, 1957, 592;

<sup>140</sup> VIPIANA PERPETUA P.M., *Gli atti amministrativi: vizi di legittimità e di merito, cause di nullità ed irregolarità*, Padova, 2003, 381 ss.

<sup>141</sup> CERULLI IRELLI V., *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 2000, 584

## 3 Gli effetti del decreto di esproprio sul possesso

### 3.1 Il decreto di esproprio nel Testo Unico

È sempre stata dubbia la natura giuridica del decreto di esproprio. Nel sistema precedente al Testo Unico il diritto che doveva essere espropriato si trasferiva immediatamente con il decreto di esproprio e ciò portava la dottrina ad escludere che l'espropriazione potesse inquadrarsi in una vendita forzata o in una esecuzione di una prestazione di dare<sup>142</sup>.

Questo immediato trasferimento del diritto successivamente all'emanazione del decreto faceva sì che il trasferimento non potesse essere considerato come l'adempimento di un obbligo di prestare il proprio consenso ma piuttosto doveva configurarsi un obbligo di consegna del bene al soggetto che ne era ormai già proprietario o comunque un obbligo di non opporsi all'apprensione del bene oggetto dell'esproprio<sup>143</sup>.

Queste conclusioni si devono ritenere vere anche successivamente all'entrata in vigore del nuovo Testo Unico, anche se esso modifica il fatto che il trasferimento del diritto non avviene più immediatamente al decreto ma solo successivamente alla notificazione e all'esecuzione dell'atto. Si può quindi notare che il decreto non fa sorgere, in capo all'espropriato, né un dovere di esprimere il proprio consenso alla cessione del bene<sup>144</sup>, né un obbligo di consegna del bene dal cui adempimento dipenda il trasferimento del diritto<sup>145</sup>, ma è il decreto stesso che dispone il trasferimento del diritto anche se sotto la

---

<sup>142</sup> LANDI GUIDO, *L'espropriazione per pubblica utilità*, Giuffrè 1984

<sup>143</sup> PUGLIATTI S., *Trasferimenti coattivi*, in Nuovo Dig. it., vol. XII, II, Torino, 1940, 304;

<sup>144</sup> GIANNINI M.S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2000, 360

<sup>145</sup> SILVESTRI E., *Trasferimenti coattivi*, in Enc. Dir. vol. XLIV, Milano, 1992, 988

condizione della notifica e dell'immissione in possesso e prevedendo quindi una posizione completamente passiva dell'espropriato.

In particolare, per quanto riguarda l'immissione in possesso, non si può configurare in alcun modo come l'adempimento di un obbligo di dare da parte dell'espropriato, ma essa deve configurarsi come una attività dell'espropriante che il proprietario è costretto a subire e non ostacolare. Non si potrebbe nemmeno configurare l'occupazione da parte dell'espropriante come una esecuzione forzata dell'inadempimento dell'espropriato, poiché l'art. 24 comma 1 T.U. prevede che "L'esecuzione del decreto di esproprio ha luogo per iniziativa dell'autorità espropriante o del suo beneficiario, con il verbale di immissione in possesso, entro il termine perentorio di due anni" e non presuppone appunto nessun tipo di inottemperanza.

L'introduzione del Testo Unico ha reso evidente la complessità del decreto di esproprio, il quale non si limita ad un mero trasferimento del diritto dal soggetto espropriato all'espropriante, ma autorizza anche quest'ultimo ad eseguire quell'attività di immissione in possesso del bene la quale è necessaria affinché si avveri la condizione sospensiva a cui è sottoposto il decreto di esproprio e che porta all'effetto traslativo.

### **3.1.1 La notifica**

L'art. 23 comma 1 lett. g) prevede che il decreto "è notificato al proprietario nelle forme degli atti processuali civili, con un avviso contenente l'indicazione del luogo, del giorno e dell'ora in cui è prevista l'esecuzione del decreto di espropriazione, almeno sette giorni prima di essa". La notifica del decreto si presenta molto diversa da quella prevista nella legge del 1865, nella quale infatti la notifica valeva solo ai fini della decorrenza del

termine per l'opposizione alla stima e ai fini del decorso del termine per l'impugnazione del decreto stesso<sup>146</sup>.

Nel Testo Unico invece la notifica ha una rilevanza molto diversa: non esplica una rilevanza ai fini della legittimità del decreto, tuttavia essa incide sull'efficacia del decreto, essendo assieme all'immissione in possesso uno dei due adempimenti fondamentali ai quali è subordinata la produzione dell'effetto traslativo.

Il rispetto del termine di sette giorni previsto dalla lettera g) dell'art. 23 comma 1 non sembra comunque essenziale poiché il comma 3 art. 23 prevede che la notifica può avvenire anche contestualmente all'esecuzione dell'atto. In questa ipotesi però la legge dà la possibilità al proprietario o al possessore del bene di opporsi, prevedendo che di ciò si debba dare atto nel verbale e che le operazioni di immissione in possesso debbano essere differite di dieci giorni<sup>147</sup>. Il differimento tuttavia è meramente eventuale, poiché esso è rimesso alla discrezionalità dell'amministrazione, la quale potrebbe comunque decidere di procedere all'esecuzione del decreto, come anche decidere di differire l'immissione in possesso per un termine inferiore o anche superiore a quello di dieci giorni previsto dalla norma.

Tuttavia sarebbe incongruo consentire all'amministrazione in maniera incondizionata di eseguire il decreto senza dare alcun tipo di avviso all'espropriato. Si sostiene quindi che la facoltà prevista all'art. 23 comma 3 di notificare il decreto di esproprio assieme alla sua esecuzione non può estendersi all'immissione in possesso, per la notifica del quale il termine di sette giorni deve ritenersi inderogabile<sup>148</sup>.

---

<sup>146</sup> Cons. St., sez. IV, 21 ottobre 1988, n. 803, in Cons. Stato, 1988, I, 1174;

<sup>147</sup> VIRGA P., *Diritto amministrativo*, vol. I, cit., Giuffrè, Milano, 2001, p 371.

<sup>148</sup> LEONE G., MAROTTA A., *L'espropriazione per pubblica utilità*. Cedam, 1993, 504-505

Queste disposizioni in ogni caso devono essere lette assieme all'art. 24 comma 3 del T.U. il quale prevede che “Lo stato di consistenza e il verbale di immissione sono redatti in contraddittorio con l'espropriato o, nel caso di assenza o di rifiuto, con la presenza di almeno due testimoni che non siano dipendenti del beneficiario dell'espropriazione. Possono partecipare alle operazioni i titolari di diritti reali o personali sul bene”. In conseguenza di tale norma dell'immissione in possesso deve essere dato un preavviso all'espropriato per dargli la possibilità di assistere<sup>149</sup>.

La notifica quindi deve ritenersi necessaria anche quando l'espropriante si avvale della possibilità di notificare il decreto in modo contestuale all'immissione in possesso.

Per l'individuazione del destinatario l'art. 23 comma 1 lett. g) fa riferimento al “proprietario”. Tuttavia sembra più corretto fare riferimento all'art. 3 comma 2 T.U. che prevede che “tutti gli atti della procedura espropriativa, ivi incluse le comunicazioni ed il decreto di esproprio, sono disposti nei confronti del soggetto che risulti proprietario secondo i registri catastali, salvo che l'autorità espropriante non abbia tempestiva notizia dell'eventuale diverso proprietario effettivo”. Ne consegue che il decreto di esproprio e l'avviso di immissione in possesso devono essere notificati ai proprietari dei registri catastali<sup>150</sup>.

La notifica deve ritenersi necessaria anche per un'altra motivazione, ossia l'inizio della decorrenza del termine per l'impugnazione del decreto o per l'opposizione alla stima.

La notifica come previsto dall'art. 23 comma 1 T.U. deve essere fatta “nelle forme degli atti processuali civili”. Nonostante il rinvio alle norme del c.p.c. la notifica non ha carattere di atto processuale<sup>151</sup> e quindi l'eventuale nullità di questa non può essere

---

<sup>149</sup> LEONE G., MAROTTA A., *L'espropriazione per pubblica utilità*. Cedam, 1993, 503

<sup>150</sup> Cons. St., Ad. plen., 7 maggio 1982, n. 8, in Cons. Stato, 1982, I, 613; DeJure

<sup>151</sup> Cass. civ., sez. I, 16 settembre 1983, n. 5588, in Cons. Stato, 1983, II, 1515. DeJure

sanata dal fatto che l'espropriato fosse comunque venuto a conoscenza del procedimento.

### **3.1.2 L'esecuzione del decreto**

L'art. 23 comma 1 lett. h) T.U. prevede che il decreto di esproprio "è eseguito mediante l'immissione in possesso del beneficiario dell'esproprio, con la redazione del verbale di cui all'articolo 24".

La disciplina del Testo Unico si discosta molto da quella previgente in relazione alla regolamentazione del momento in cui vi sia la produzione dell'effetto traslativo e il rapporto tra il provvedimento e l'immissione in possesso.

In precedenza alcuni sostenevano, dal presupposto che il provvedimento fosse un atto che imponeva all'espropriato un obbligo di prestare il proprio consenso alla cessione del bene o di consegnare il bene stesso all'espropriante, che fosse necessaria una attività di esecuzione che consisteva nell'adempimento di tali obblighi da parte dell'espropriato per il trasferimento del diritto reale<sup>152</sup> in mancanza della quale non si sarebbe potuto arrivare al risultato finale dell'espropriazione.

In prevalenza però, in relazione al fatto che l'effetto del decreto di esproprio estingueva immediatamente il diritto dell'espropriato e lo costituiva subito in capo all'espropriante, si riteneva che la produzione di tale effetto derivasse non da un'attività di esecuzione ma direttamente dal decreto<sup>153</sup>.

---

<sup>152</sup> R. LUCIFREDI, *Le prestazioni obbligatorie in natura dei privati alle pubbliche amministrazioni La teoria generale*, Cedam, Padova, 1934, 77

<sup>153</sup> CORSO G., *L'efficacia del provvedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1969, 256

Il provvedimento aveva quindi un'efficacia finale già in grado di soddisfare l'interesse pubblico e una attività finale di esecuzione non sarebbe stata nemmeno ipotizzabile<sup>154</sup>.

Ciò che si ammetteva era un'attività successiva all'emanazione del decreto, la quale era necessaria al fine di produrre effetti ulteriori, come ad esempio quello di fare acquisire il possesso del bene all'espropriante già divenuto proprietario per effetto del provvedimento, ed iniziare a servirsene effettivamente per la realizzazione dell'opera pubblica<sup>155</sup>.

Erano presenti anche delle tesi per le quali il decreto di esproprio, estinguendo il diritto di proprietà, avrebbe fatto venir meno anche l'elemento soggettivo del possesso con la conseguenza che, se l'espropriato avesse continuato a godere del bene, questa situazione non doveva più considerarsi possesso bensì mera detenzione<sup>156</sup>. In ogni caso era comunque necessaria una attività di occupazione materiale del bene affinché il possesso del bene venisse acquistato dall'autorità<sup>157</sup>. Il mero trasferimento della titolarità del diritto non comportava né automaticamente l'instaurazione del rapporto di fatto, consistente nel possesso tra l'espropriante ed il bene, né la modifica in alcun modo della esistente situazione di fatto che era presente tra il bene e l'espropriato<sup>158</sup>. Inoltre, il fatto che l'espropriato fosse a conoscenza del mutamento della titolarità del diritto non è incompatibile con il permanere dell'*animus rem sibi habendi* e quindi con la

---

<sup>154</sup> CORSO G., *L'efficacia del provvedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1969, 256

<sup>155</sup> SORACE D., *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, il mulino, 2000, 76

<sup>156</sup> Cass. civ., 20 dicembre 1988, n. 6966, in Rep. Foro il. 1988, DeJure

<sup>157</sup> Cass. civ., sez. I, 22 aprile 2000, n. 5293, in Giust. civ., 2000, I, 1943; DeJure

<sup>158</sup> Cass. civ., sez. II, 4 dicembre 1999, n. 13558, in Giur. i., 2000, 1824-1825; DeJure

conseguenza che la situazione di fatto presente successivamente all'esproprio possa definirsi come possesso<sup>159</sup>.

Tuttavia una parte della dottrina non condivide la tesi che l'immissione in possesso sia collegata ad una attività di esecuzione del decreto. Secondo questa dottrina questa attività non sarebbe collegata ad una attività di esecuzione del provvedimento, quanto piuttosto all'esercizio del diritto reale acquistato dall'espropriante per effetto dell'espropriazione<sup>160</sup>. Questa tesi si fondava sul fatto che l'autorità, mettendosi in possesso del bene, non faceva altro che esercitare il diritto reale di cui era divenuta titolare per gli effetti del decreto senza dover aspettare l'adempimento di un obbligo di fare da parte dell'espropriato. Tuttavia il mero trasferimento del diritto non era in grado di giustificare il potere riconosciuto all'espropriante di procedere all'occupazione dell'immobile anche in contrasto con la volontà dell'espropriato senza l'utilizzo di procedure esecutive previste dal codice di procedura civile. Da questo punto di vista allora l'attività di immissione in possesso poteva essere qualificata come esecutiva<sup>161</sup>.

Oggi il nuovo Testo Unico ha tolto qualsiasi dubbio in merito alla necessità o meno di una attività materiale di esecuzione del decreto affinché l'espropriante possa acquistare il possesso del bene oggetto di esproprio.

Il Testo Unico infatti all'art. 23 comma 1 lett. h) prevede che “è eseguito mediante l'immissione in possesso del beneficiario dell'esproprio, con la redazione del verbale di cui all'articolo 24” e all'art. 24 comma 1 che “L'esecuzione del decreto di esproprio ha luogo per iniziativa dell'autorità espropriante o del suo beneficiario, con il verbale di immissione in possesso, entro il termine perentorio di due anni” rendendo incontestabile

---

<sup>159</sup> Cass. civ., sez. I, 22 aprile 2000, n. 5293, in Giust. civ. 2000, I, 1943-1944;

<sup>160</sup> CORSO G., *L'efficacia del provvedimento amministrativo*, Milano, 1969, 260

<sup>161</sup> SORACE D., *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, il Mulino, 2000, 87

che al decreto di esproprio debba conseguire una attività materiale di occupazione del bene da parte dell'espropriante, dalla quale conseguirà un mutamento della situazione possessoria.

Tuttavia successivamente all'ingresso della nuova normativa, l'esecuzione del decreto non è più necessaria solo al fine di far sì che l'espropriante entri in possesso del bene ma anche perché si verifichi l'effetto traslativo del diritto oggetto del provvedimento, poiché appunto il suo traslare è sottoposto a condizione sospensiva dell'esecuzione.

In ogni caso il fatto che l'effetto traslativo non sia immediato al momento dell'emanazione del provvedimento non vuol dire che esso si configuri come un provvedimento che impone un obbligo di dare all'espropriato, dall'adempimento del quale dipenderebbe l'acquisto del diritto da parte dell'espropriante. Si deve ritenere all'opposto che l'acquisto del possesso da parte dell'espropriante deriva da una sua attività di immissione in possesso davanti alla quale l'espropriato ha un obbligo, meramente negativo, di non fare.

Questo ci viene confermato dall'art. 24 comma 1 il quale prevede che "L'esecuzione del decreto di esproprio ha luogo per iniziativa dell'autorità espropriante o del suo beneficiario".

### **3.1.3 Termine per l'esecuzione del decreto**

Prima dell'introduzione del Testo Unico non era presente un termine entro il quale il soggetto espropriante dovesse occupare il bene. Un unico vincolo era presente, per una parte della giurisprudenza, nel solo fatto che una prosecuzione del godimento del bene

avrebbe portato il precedente possessore, rispettando i requisiti previsti dalla legge, ad acquistare la proprietà del bene per usucapione<sup>162</sup>.

L'art. 24 comma 1 ha invece previsto che “l'esecuzione del decreto di esproprio ha luogo per iniziativa dell'autorità espropriante o del suo beneficiario, con il verbale di immissione in possesso, entro il termine perentorio di due anni”.

La norma non prevede tuttavia il momento iniziale in cui detto termine debba iniziare a trascorrere, tuttavia è ragionevole pensare che si debba intendere l'inizio della decorrenza dalla data di emanazione del decreto di esproprio<sup>163</sup>.

La mancata esecuzione del decreto entro il termine previsto comporta la sua scadenza, con la conseguenza che l'espropriante non avrà più la possibilità di occupare il bene<sup>164</sup>.

Il termine deve ritenersi un elemento inserito da parte del legislatore a tutela del privato. Questo, oltre al fatto che il termine è definito come perentorio, fa escludere la possibilità che l'amministrazione possa in qualche modo andare ad allungare il termine per l'esecuzione del decreto.

All'opposto era dubbio se l'autorità amministrativa potesse derogare alla previsione legislativa prevedendo un termine più breve imponendo quindi una maggiore celerità del procedimento<sup>165</sup>.

Tuttavia se si tiene in considerazione che la legge in questo caso, a differenza del termine per l'emanazione del decreto di esproprio il quale deve essere previsto nella dichiarazione di pubblica utilità, non prevede il fatto che l'amministrazione sia titolare

---

<sup>162</sup> Cass. civ. Sez. I 22 aprile 2000 n. 5293 in Giust. Civ. 2000, I, 1942; Cass. Civ. sez. II 4 dicembre 1999 n. 13558, in giur.it 2000, 1882

<sup>163</sup> MUSIO A., *L'espropriazione per pubblica utilità. Commentario al T.U. n. 372/2001, a cura di SATURNO A.-STANZIONE P.*, Milano 2002, art 23, 241

<sup>164</sup> Cass. civ. Sez. Un. 30 dicembre 1998, n. 12906

<sup>165</sup> MUSIO A., *L'espropriazione per pubblica utilità. Commentario al T.U. n. 372/2001, a cura di SATURNO A.-STANZIONE P.*, Milano 2002, art 23, 242

del potere di definire il termine in modo differente dalla previsione legislativa e che il termine di due anni previsto dall'art. 24 è una garanzia per l'espropriante, il quale potrebbe essere anche un soggetto diverso rispetto all'autorità amministrativa che ha emanato il decreto di esproprio, è più corretto ritenere che il termine previsto dalla legge sia inderogabile e che quindi l'autorità amministrativa non abbia la possibilità di derogare il termine né prevedendone uno più lungo né uno più breve rispetto a quello previsto dal Testo Unico<sup>166</sup>.

Una volta che sia trascorso il termine di due anni previsto dall'art. 24 comma 1 "entro i successivi tre anni può essere emanato un ulteriore atto che comporta la dichiarazione di pubblica utilità" (art. 24 comma 7 T.U.).

La norma è volta a regalare l'esercizio del nuovo potere espropriativo una volta che il primo provvedimento di espropriazione sia divenuto inefficace per la scadenza del termine. Tuttavia essa porta alcuni problemi interpretativi e di difficile coordinamento con le altre norme che prevedono termini del vincolo preordinato all'esproprio e della dichiarazione di pubblica utilità.

Bisogna infatti considerare che il nuovo esercizio del potere di espropriare da parte della Pubblica Amministrazione non dovrebbe richiedere nessuna specifica previsione da parte delle legge<sup>167</sup>, poiché esso deriva dalla caratteristica dell'inesauribilità dei poteri amministrativi<sup>168</sup>. È necessaria quindi una nuova previsione normativa espressa per esonerare i nuovi atti di esercizio del potere poiché in assenza il nuovo esercizio del potere incontra gli stessi vincoli rispetto al precedente.

---

<sup>166</sup> LUCIFREDI R., *L'atto amministrativo nei suoi elementi accidentali*, rist., Milano, 1963, 297-298

<sup>167</sup> Cass. Civ. Sez. Un. 23 ottobre 1984 n. 5383 in Cons. Stato, 1985, II, 61

<sup>168</sup> MATTARELLA B.G., *L'attività*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di CASSESE S., *Diritto amministrativo generale*, cit., 785

La ratio della norma quindi deve essere intesa per la regolamentazione della situazione che si potrebbe creare quando, una volta che il decreto di esproprio sia divenuto inefficace, la pubblica amministrazione non potrebbe emanare una nuova dichiarazione di pubblica utilità se prima non provvede ad emanare un nuovo vincolo preordinato all'esproprio.

Quindi dopo la scadenza del termine di due anni l'amministrazione avrà la possibilità di adottare un nuovo atto di dichiarazione di pubblica utilità senza dover reiterare il vincolo<sup>169</sup> emanando quindi entro il termine di scadenza di tale atto un nuovo decreto di esproprio.

Possiamo concludere quindi dicendo che: una volta scaduto il termine di due anni previsto dall'art. 24 comma 1 per l'esecuzione del decreto e quindi venuto meno di efficacia, se il termine di efficacia della dichiarazione di pubblica utilità non è spirato non è necessario emanare un nuovo atto che comporti la dichiarazione, e l'autorità amministrativa può quindi, sulla base della precedente dichiarazione, procedere direttamente all'emanazione di un nuovo decreto di esproprio.

### **3.2 L'immissione in possesso e le due tesi contrapposte**

L'art. 23 comma 1 lett. h) prevede che il decreto di esproprio "è eseguito mediante l'immissione in possesso del beneficiario dell'esproprio, con la redazione del verbale di cui all'articolo 24", immissione in possesso che è regolata all'art. 24 T.U. e che ha luogo

---

<sup>169</sup> MARUOTTI L. In F. CARINGELLA-G. DE MARZO-R. DE NICTOLIS-L. MARUOTTI, *Espropriazione per pubblica utilità. Commento al T.U. emanato con Decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001*, n. 327, Milano, 2002, 294

per mezzo dell'iniziativa dell'autorità espropriante, ed essa rappresenta anche il momento in cui viene a realizzarsi l'effetto traslativo del provvedimento<sup>170</sup>.

Come si è visto, l'immissione in possesso non richiede la collaborazione dell'espropriato poiché essa è una attività che deve porre in essere esclusivamente l'espropriante e l'espropriato ha solo un obbligo negativo.

Nel caso in cui il soggetto cerchi di ostacolare l'occupazione dell'immobile essa può essere eseguita coattivamente<sup>171</sup>; esecuzione che non si riferisce ad un obbligo inadempito, ma costituisce l'effetto del fatto che il provvedimento è esecutivo e per assicurare quindi che si arrivi al risultato voluto.

È necessario a questo punto anche dare una definizione di immissione in possesso. Su questo tema il legislatore nella redazione del Testo Unico ha voluto dare una definizione. La definizione di immissione in possesso è necessaria anche per chiarire il caso in cui, successivamente al compimento delle formalità necessarie, l'espropriante non entrava in possesso del bene ma questo rimaneva al proprietario o terzo che ne manteneva il possesso<sup>172</sup>.

È comunemente ammesso dalla dottrina che l'immissione in possesso possa avere luogo anche senza la materiale occupazione del bene da parte del soggetto espropriante ad esempio attraverso il fatto che il precedente possessore riconosca il nuovo soggetto che ha acquistato il possesso<sup>173</sup> (costituto possessorio)<sup>174</sup>.

Tuttavia l'applicazione pratica dà luogo a problemi.

---

<sup>170</sup> Cons. St., Ad. gen., 29 marzo 2001, n. 4/2001, in Giust. it., 2001, n. 4, punto 24.2

<sup>171</sup> CORSO G., *L'efficacia del provvedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1969, 260

<sup>172</sup> Cons. St., Ad. gen., 29 marzo 2001, n.4/2001, in Giust. il., 2001, n. 4, punto 24.2

<sup>173</sup> Cass. civ. sez. I, 8 giugno 2001, n.7775, in Cons. Stato, 2001, II, 1493.

<sup>174</sup> A. TRABUCCHI, *Istituzioni di diritto civile*, 47<sup>a</sup> ed., Padova, Cedam, 2015

Di alcuni problemi, il legislatore, ha tenuto conto nella redazione del Testo Unico prevedendo sia all'art. 23 comma 1 lett. h) sia all'art. 24 comma 1, che l'immissione in possesso ha luogo mediante la redazione di un verbale che attesta il trasferimento del possesso dall'espropriato all'espropriante<sup>175</sup>.

L'art. 24 comma 4 quindi non nega la necessità di una attività di esecuzione perché si trasferisca il possesso, ma consente appunto che esso venga passato attraverso la redazione di un verbale.

A questo è necessario analizzare il caso in cui il proprietario del bene nonostante la valida emanazione di un decreto di esproprio rimanga in possesso del bene e se il possesso di costui sia idoneo a permettere la maturazione dei requisiti necessari affinché il precedente proprietario riacquisti la proprietà del bene attraverso l'usucapione.

Bisogna chiedersi infatti se una volta che il decreto di esproprio sia notificato al proprietario del bene, vengano a verificarsi le condizioni del costituito possessorio in favore dell'ente che ha emanato il decreto e quindi una automatica perdita dell'animus possidendi in capo al precedente proprietario che, nonostante il decreto di esproprio, continua ad occupare il bene con una conseguente interruzione del possesso ed una impossibilità di usucapire il bene nonostante il fatto che egli ne sia in materiale disponibilità o se, invece, il possesso continui a rimanere in capo al proprietario con una conseguente possibilità di riacquistare il bene attraverso l'usucapione (successivamente quindi al maturare dei vent'anni di possesso) nonostante su di esso ricada un procedimento di espropriazione ma senza che sia intervenuta una immissione in possesso o comunque un comportamento da parte dell'ente promotore del

---

<sup>175</sup> Cons. St., Ad. gen., 29 marzo 2001, n.4/2001, in Giust. il., 2001, n. 4, punto 24.2

provvedimento ablativo tale da essere considerato come realizzato delle opere previste nel decreto stesso.

Su questa disputa si sono interrogate dottrina e giurisprudenza sulla possibilità di usucapire un bene immobile che sia stato validamente espropriato sulla base di una valida ed efficace dichiarazione di pubblica utilità, di un valido decreto di esproprio non eseguito, nel caso in cui il proprietario continui a godere del bene, per un tempo sufficiente alla maturazione dei requisiti dell'usucapione ex art. 1158 c.c.

Due tesi si sono contrapposte in quest'ambito portando a soluzioni totalmente opposte.

Secondo una prima tesi infatti tanto un trasferimento volontario quanto un trasferimento coattivo di un bene non sono tali da integrare i requisiti del *constitutum possessorium* poiché essendo essi dei trasferimenti coattivi e portando quindi ad un trasferimento del titolo contro la volontà del titolare, nessun tipo di accordo interviene tra espropriante ed espropriato possessore, né in relazione al trasferimento della proprietà, né in relazione al trasferimento del possesso.

Il procedimento di esproprio quindi non determina il mutamento dell'*animus rem sibi habendi in animus detinendi* del proprietario espropriato; costui infatti avrà quindi la possibilità di invocare, se si presentano tutte le condizioni previste dalla legge, la possibilità di acquisire il bene secondo l'istituto dell'usucapione in tutti i casi in cui successivamente alla dichiarazione di pubblica utilità non siano seguiti né l'immissione in possesso, né l'attuazione del procedimento di espropriazione attraverso gli appositi strumenti urbanistici da parte dell'autorità espropriante.

Il fatto che il proprietario espropriato sia a conoscenza dell'altruità diritto dominicale è da considerarsi del tutto ininfluenza ai fini della maturazione dei requisiti di questa tesi<sup>176</sup>.

Secondo un'altra tesi invece il decreto di esproprio è idoneo a far sì che l'autorità espropriante acquisti la piena proprietà del bene in modo tale da escludere qualsiasi altra situazione di fatto o di diritto con essa incompatibile.

Ciò porta alla conseguenza che nel caso in cui il proprietario od un terzo continuino per qualsiasi motivazione ad esercitare sul bene oggetto del provvedimento una attività che possa essere considerata corrispondente all'esercizio del diritto di proprietà, la notifica del decreto o il fatto che il soggetto ne sia venuto a conoscenza porta a far sì che costui perda l'animus possidendi. La perdita di questo requisito fa sì che per l'eventuale acquisto della proprietà sul bene in questione sia necessario un atto di interversione del possesso<sup>177</sup>.

La tesi inoltre abbraccia l'interpretazione secondo cui la mancata o irregolare notifica del decreto di esproprio, impedisce il decorso del termine di decadenza per la possibilità di presentare opposizione alla stima, dà la possibilità al proprietario di invocare la tutela risarcitoria per una eventuale ritardata riscossione dell'indennità dell'esproprio, non dà in alcun modo luogo al fatto che l'autorità espropriante sia in carenza del suo potere<sup>178</sup>.

---

<sup>176</sup> Cass. sez. I n.5293 del 2000; Cass. sez. II n. 5996 del 2014, Cass. sez. II n. 25594 del 2013, Cass. sez. II n. 13558 del 1999, Cass. sez. II n. 3836 del 1983 DeJure

<sup>177</sup> Cass. sez. I n. 6742 del 2014, Cass. sez. I n.13669 del 2007, Cass. sez. I n. 12023 del 2004; Cass. sez. II n. 23850 del 2018 e Cass. sez. II n. 6966 del 1988 DeJure

<sup>178</sup> Cass. sez. I n. 2539 del 2015, Cass. sez. I n.11901 del 2014, n. 8580 del 1998 DeJure

### **3.3 Il mantenimento dell'intenzione di possedere**

La tesi secondo la quale il precedente proprietario espropriato rimane possessore del bene nonostante l'intervento del decreto di esproprio e quindi è possibile usucapire lo stesso è sostenuta da varie argomentazioni e numerose sentenze della Corte di Cassazione.

Una prima argomentazione si fonda sul fatto che il bene espropriato ma tuttavia non ancora occupato e non ancora utilizzato per la realizzazione dell'opera prevista dall'esproprio, non rientra all'interno del patrimonio indisponibile della Pubblica Amministrazione. Sarà quindi possibile l'applicazione dell'istituto dell'usucapione poiché ciò non è impedito dall'art. 828 comma 2 c.c. il quale prevede che "I beni che fanno parte del patrimonio indisponibile non possono essere sottratti alla loro destinazione, se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano".

Poiché essi non fanno parte dei beni previsti all'art. 826 comma 2 ("Fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato le foreste che a norma delle leggi in materia costituiscono il demanio forestale dello Stato, le miniere, le cave e torbiere quando la disponibilità ne è sottratta al proprietario del fondo, le cose d'interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico e artistico, da chiunque e in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo, i beni costituenti la dotazione della presidenza della Repubblica, le caserme, gli armamenti, gli aeromobili militari e le navi da guerra") affinché essi rientrino all'interno del patrimonio indisponibile sono necessari due requisiti fondamentali: il fatto che vi sia una manifestazione di volontà da parte di un ente pubblico espressa per mezzo di un atto amministrativo che destini un determinato bene ad un servizio pubblico e che vi sia una effettiva ed attuale destinazione del bene alla finalità determinata dall'ente pubblico la cui eventuale mancanza deve essere

dedotta dal trascorrere di un tempo sufficiente da non essere compatibile con l'utilizzo concreto del bene per la finalità pubblica al quale era stato vincolato<sup>179</sup>. (art. 826 comma 3 c.c.).

Ciò porta alla conseguenza che: né la programmazione dell'opera su cui ricade la dichiarazione di pubblica utilità, né il decreto di esproprio sarebbero sufficienti a fare sì che il bene possa essere ricompreso all'interno del patrimonio indisponibile<sup>180</sup>.

Una seconda argomentazione prende in considerazione il fatto che per una eventuale esclusione del possesso necessario all'usucapione non è sufficiente che il possessore riconosca o sia comunque consapevole del fatto che un altro soggetto sia proprietario ma ciò che occorre è che il possessore esprima in modo non equivoco la volontà di attribuire il diritto reale al suo titolare. L'animus possidendi non consiste infatti nella convinzione di essere titolari del diritto reale ma esso consiste nell'intenzione di comportarsi come tale andando ad esercitare tutti i diritti e le facoltà concesse<sup>181</sup>.

Una terza argomentazione fa riferimento al fatto che l'efficacia traslativa del consenso ricade sulla proprietà e non sul possesso, salvo che non sia stato espressamente previsto. Di conseguenza, nel decreto di esproprio (come nella vendita) il trasferimento del possesso fa parte di una diversa obbligazione (art. 1476 c.c.) e l'espropriato, pur avendo alienato la cosa, rimane in possesso del bene<sup>182</sup>.

La quarta argomentazione che viene presa in analisi mette in luce il fatto che nei trasferimenti coattivi il provvedimento di aggiudicazione, per il fatto che sia pronunciato ed anche a prescindere dalla sua esecuzione, non va a determinare in modo

---

<sup>179</sup> Cassazione civile sez. II, 26/11/2020, n.26990 Giustizia Civile Massimario 2021 DeJure

<sup>180</sup> Cassazione civile , 12 gennaio 2023, n.651, sez. un. n 7

<sup>181</sup> Cassazione civile sez. VI - 14/05/2021, n. 13153 Giustizia Civile Massimario 2021 DeJure

<sup>182</sup> Cassazione civile , 12 gennaio 2023, n.651, sez. un. n 9

automatico la trasformazione dell'animus rem sibi habendi del proprietario andandolo a trasformare in animus detinendi alieno nomine (in nome quindi dell'espropriante)<sup>183</sup>. Ciò porta alla conseguenza che l'aggiudicazione trasferisce la proprietà e non il possesso<sup>184</sup>.

Infine si sostiene che il trasferimento della proprietà che consegue il decreto di esproprio, il quale però non sia stato eseguito mediante il decreto di esproprio, fa sì che l'ente espropriante non si costituisca come possessore solo animo (costituito possessorium) e né che l'espropriato diventi di conseguenza un detentore in nome dell'espropriante. La proprietà infatti si trasferisce dal soggetto espropriato all'espropriante contro la volontà del primo ed in ogni caso senza la presenza di un accordo sul trasferimento della proprietà o del possesso. L'espropriato quindi rimane possessore con l'animus rem sibi habendi. Questo ci porta al fatto che il trasferimento del diritto di proprietà non comporta anche il trasferimento del possesso in mancanza di una pattuizione o della materiale consegna del bene o comunque di una immissione in possesso<sup>185</sup>.

### **3.3.1 Ulteriori considerazioni**

Questo orientamento nasce con la sentenza del 4 dicembre 1999 n. 13558 e ripreso successivamente nella sentenza del 22 aprile 2000 n. 5293. In queste sentenze, la Corte

---

<sup>183</sup> Cass. Sez. III nn. 17 del 1966 e 4079 del 1968 DeJure

<sup>184</sup> Cassazione civile , 12 gennaio 2023, n.651, sez. un. n 10

<sup>185</sup> Cassazione civile , 12 gennaio 2023, n.651, sez. un. n 11; Cassazione civile sez. II - 14/11/2013, n. 25594 Rivista Giuridica dell'Edilizia 2014, 1, I, 56; Cassazione civile sez. II - 14/11/2013, n. 25594 Archivio delle locazioni 2014, 1, 41

di Cassazione ha mutato il suo orientamento precedentemente espresso nella sentenza n. 6966 del 1998 appoggiando l'idea che se nonostante sia intervenuta l'espropriazione l'espropriato permanga nella disponibilità del bene, allora esso deve essere considerato possessore del bene stesso con la possibilità di usucapirlo.

Il mutamento giurisprudenziale della Corte di Cassazione è frutto di una attenta e complessa analisi che riguarda sia l'applicazione degli art. 1141 e 1164 del c.c. sia una analisi del possesso e della detenzione per comprendere meglio quale sia l'atteggiamento psicologico del soggetto espropriato, il quale è consapevole del fatto che il bene non rientri più nella sua proprietà ma tuttavia è ancora nella materiale disponibilità della cosa.

È necessario iniziare l'analisi dalla sentenza n. 13558 del 1999, la quale delinea la tipologia di attività di godimento che l'originario possessore prosegue su alcuni beni che erano stati a lui espropriati e che quindi erano diventati di proprietà di un altro soggetto.

Il fatto oggetto della causa è il seguente: prima dell'espropriazione un soggetto è titolare del diritto (reale) d'uso di una porzione immobiliare con sovrastanti fabbricati di proprietà altrui: è dunque possessore dei beni a titolo di uso, ed assume, rispetto al possesso a titolo di proprietà, la veste di detentore. Successivamente all'adozione del provvedimento di esproprio, il soggetto nel cui interesse era stata pronunciata l'espropriazione, non procede all'occupazione degli immobili i quali rimangono nella piena disponibilità dell'originario titolare del diritto d'uso il quale non era mai stato coinvolto, sul piano formale, nella procedura ablativa. In questa fase dunque, l'adozione del decreto di esproprio ha determinato - nonostante il mancato coinvolgimento del soggetto titolare di diritti parziali (reali o personali) sul bene espropriato - l'estinzione

del diritto d'uso sugli immobili. Il primitivo possessore però, permane nella pacifica disponibilità dei beni indipendentemente da qualsivoglia titolo intervenuto con il nuovo proprietario e, dopo oltre quarant'anni, agisce in giudizio per ottenere la declaratoria dell'acquisto, per usucapione, della piena proprietà degli anzidetti immobili<sup>186</sup>.

È necessario quindi analizzare se, a causa dell'espropriazione, l'estinzione del diritto reale possa comportare una eventuale modifica dell'elemento psicologico del primo possessore con una trasformazione da possesso a mera detenzione.

In questa sentenza la Cassazione va ad escludere che solo attraverso l'adozione del decreto di esproprio l'originario possessore possa in modo automatico considerarsi come un mero detentore del bene. Sono fondamentali a questo punto due considerazioni.

È in primo luogo necessario distinguere gli effetti traslativi della proprietà che derivano dal decreto di esproprio, dall'occupazione da parte dell'espropriante dei beni oggetto della procedura. Mentre il trasferimento della proprietà deriva da un effetto del decreto di esproprio stesso, dall'altra parte l'occupazione è rappresentata da una attività materiale che è successiva cronologicamente ed eventuale al decreto di esproprio. Da ciò possiamo dedurre che qualsiasi modificazione della relazione di fatto tra il possessore originario ed i beni oggetto di esproprio necessita di un atto di messa in possesso dei beni. La sua eventuale mancanza fa sì che la disponibilità che il precedente possessore del bene conserva, non potrà trasformarsi in mera detenzione, ma costui appunto dovrà rimanere il possessore del bene. È possibile fare tuttavia una ulteriore osservazione: il potere di fatto che in soggetto esercita su di una cosa è qualificato come detenzione solo nel caso in cui sia presente un titolo all'interno del quale il terzo

---

<sup>186</sup> DORIA G. *Giust. civ.*, fasc.4, 2003, pag. 133

riconosce sia l'altruità della proprietà che del possesso nonostante la cosa sia nella sua disponibilità materiale.

La Cassazione, successivamente alla formulazione di tali argomenti, ritiene che l'adozione del decreto di esproprio comporti l'estinzione del diritto di proprietà. Tale estinzione tuttavia, che ha portato all'acquisto della proprietà del bene da parte di un nuovo soggetto, non ha portato all'immissione in possesso del bene da parte del nuovo proprietario. Inoltre non vi è alcun titolo che dimostra che il modificarsi della condizione soggettiva del soggetto, il quale prosegue nella disponibilità del bene, sia passata da possesso a detenzione.

Ecco che da questo percorso logico la Cassazione ha ritenuto che il soggetto prosegue possedendo il bene nonostante egli abbia perso il diritto di proprietà successivamente al decreto di esproprio e inizia a possedere uti dominus. Il possessore infatti è consapevole di aver perso il diritto d'uso a causa dell'intervenuto decreto di esproprio<sup>187</sup>.

È necessario analizzare una ulteriore vicenda, all'interno della quale vengono sviluppate argomentazioni analoghe alla precedente sentenza. Nella sentenza 5293 del 2000 vicenda più semplice rispetto alla precedente, nella quale il proprietario espropriato rimane nella piena disponibilità del bene espropriato, la Corte di Cassazione rileva che nonostante l'emanazione del decreto di esproprio e nonostante quindi una perdita consapevole del diritto di proprietà da parte dell'espropriato, l'*animus possidendi* non viene in alcun modo mutato in *animus detinendi*, e ciò porta alla possibilità per il soggetto di acquistare il diritto di proprietà per usucapione se, come nel caso analizzato, al decreto di esproprio non segue una immissione in possesso del bene o comunque una attuazione del decreto da parte del beneficiario attraverso la realizzazione dell'opera.

---

<sup>187</sup> DORIA G., *Giust. civ.*, fasc.4, 2003, pag. 133

### 3.3.2 Il potere esercitato dal proprietario

Nelle argomentazioni logiche della Corte, il fatto che il soggetto sia a conoscenza della alienità del bene non porta all'esclusione che colui che ha la materiale disponibilità del bene lo posseda validamente per la configurabilità dell'usucapione. Questa argomentazione si affianca alla giurisprudenza della Cassazione che ritiene comunque compatibile il possesso di un bene con il fatto di essere consapevoli di non esserne il proprietario<sup>188</sup>. A questa conclusione se ne deve affiancare anche una seconda, ossia il fatto che la detenzione deve derivare da un titolo dal quale si attesti il riconoscimento da parte del soggetto che ha la disponibilità della cosa del diritto altrui sul bene che detiene.

Queste due tesi sembrano essere in contrasto tra di loro. Da un lato infatti si assume una concezione soggettiva del possesso, poiché solo attraverso questa l'*animus possidendi* del soggetto può rimanere integro pur essendo a conoscenza del fatto che la cosa non sia propria; dall'altro invece il fatto che sia necessario un titolo per definire come detenzione la situazione di fatto per cui il soggetto si trova nella disponibilità della cosa sembra essere in contrasto con la concezione soggettiva andando ad appoggiare piuttosto una concezione oggettiva secondo la quale ciò che distingue possesso e detenzione è la causa possessionis e non invece lo stato psicologico del soggetto.

Il contrasto tra queste due tesi ha radici più profonde e riguarda la contrapposizione tra la concezione oggettiva e la concezione soggettiva del possesso. Detto contrasto tuttavia

---

<sup>188</sup> Cass. 2 agosto 1978 n. 3814; Cass. 14 dicembre 1988 n. 6818; Cass. 12 maggio 1999 n. 4702. ZUCCALÀ, *La difesa del possesso*, Piacenza 1956, 13; MONTEL, *Il possesso*, 2a ed., in Trattato di diritto civile italiano diretto da Vassalli, V, t. 4, Torino 1962, 33

non è insormontabile ma esso può essere risolto se si ammette che esse non sono altro che due punti di vista del fenomeno possessorio.<sup>189</sup>

Due successive considerazioni sono necessarie a questa finale conclusione.

È necessario partire dal presupposto per cui chiaramente il possesso è caratterizzato da un elemento psicologico<sup>190</sup> senza il quale vi sarebbe solo una mera relazione fisica tra il bene ed il soggetto che ne ha la disponibilità, di conseguenza irrilevante<sup>191</sup>. Ecco che allora possiamo condividere la tradizionale tesi secondo cui il possesso è costituito da due elementi fondamentali: il corpus possessionis ossia l'elemento materiale e l'animus possidendi ossia l'elemento psicologico. All'opposto non condivisibile è l'argomentazione che l'elemento psicologico è quello che distingue il possesso dalla detenzione<sup>192</sup>.

Se da una parte possiamo affermare che all'interno del possesso rientri anche l'animus possidendi, dall'altra non possiamo affermare che l'unica distinzione tra possesso e detenzione ricada nell'elemento psicologico. Se infatti andiamo a verificare la correttezza di questa seconda affermazione e se quindi solo l'elemento psicologico distingue il possesso dalla detenzione, dovremmo ammettere che per il sol fatto che il soggetto muta il proprio animus il possesso diventa detenzione e ciò si scontra con l'art. 1141 comma 2 c.c. "Se alcuno ha cominciato ad avere la detenzione, non può acquistare

---

<sup>189</sup> DORIA G., *Giust. civ.*, fasc.4, 2003, pag. 133 n 4

<sup>190</sup> BARASSI, *Diritti reali e possesso*, II. Il possesso, Milano 1952, 83 ss.; LEVONI, *La tutela del possesso*, I, Milano 1979, 69 ss.; SACCO, *Il possesso*, in Trattato di diritto civile e commerciale diretto da Cicu e Messineo, continuato da Mengoni, VII, Milano 1988, 79 ss.; GALLO P., *Possesso. Sintesi d'informazione*, in Riv. dir. civ., 1986, II, 323 ss. In giurisprudenza, Cass. 5 febbraio 1968 n. 378; e Cass. 22 gennaio 1985 n. 242

<sup>191</sup> JHERING, *Über dem Grund des Besitzschutzes*, 2a ed., Jena 1869, trad. it. a cura di Forlani, Milano 1872, 34 ss.; NUTI, *La legittimazione passiva alla reintegra*, Roma 1948, 135 ss

<sup>192</sup> MESSINEO, *Manuale di diritto civile e commerciale*, 9a ed., Milano 1965, 232 ss.; FEDELE, *Possesso ed esercizio del diritto*, Torino 1950, 31; SACCO, *Il possesso*, in Trattato di diritto civile e commerciale diretto da Cicu e Messineo, continuato da Mengoni, VII, Milano 1988, 83; *Possesso*, Enc. dir., XXXIV, Milano 1985, 511. In giurisprudenza, cfr. Cass. 8 maggio 1967 n. 909; Cass. 8 marzo 1978 n. 1164; Cass. 2 agosto 1978 n. 3814.

il possesso finché il titolo non venga a essere mutato per causa proveniente da un terzo o in forza di opposizione da lui fatta contro il possessore. Ciò vale anche per i successori a titolo universale”<sup>193</sup>.

Un'altra problematica nel definire una distinzione tra detenzione e possesso sta nel fatto che dal punto di vista legislativo l'animus possidendi viene in rilievo attraverso il corpus possessionis. L'art. 1140 c.c. definisce il possessore come colui che esercita “il potere sulla cosa che si manifesta in un'attività corrispondente all'esercizio della proprietà o di altro diritto reale”. La legge quindi va a fondare la qualificazione giuridica del rapporto di fatto nella condotta esteriore del soggetto. Tutto ciò porta alla conseguenza che l'intenzione di esercitare una attività che corrisponde al diritto di proprietà non ha rilievo giuridico di per sé, ma lo ha nel momento in cui essa si estrinseca verso l'esterno<sup>194</sup>.

Ecco che a questo punto possiamo condividere la tesi secondo la quale l'animus possidendi è insito nel compiere una attività che corrisponde all'esercizio del diritto di proprietà o di un'altro diritto reale<sup>195</sup>. La legge d'altra parte, all'art. 1141 comma 1 c.c., presume l'animus possidendi quando il soggetto esercita un potere di fatto sulla cosa.

La legge ammette la possibilità di una dissociazione tra elemento esterno e animus possidendi. La legge considera possessore infatti anche colui che esercita un potere su una cosa per mezzo di un altro soggetto il quale ha la detenzione, andando a riconoscere

---

<sup>193</sup> SACCO, *Il possesso*, in *Trattato di diritto civile e commerciale* diretto da Cicu e Messineo, continuato da Mengoni, VII, Milano 1988, 181 ss.

<sup>194</sup> SACCO, *Il possesso*, in *Trattato di diritto civile e commerciale* diretto da Cicu e Messineo, continuato da Mengoni, VII, Milano 1988, 511 ss.

<sup>195</sup> LUZZATTO, *Osservazioni e proposte sul progetto del libro secondo*, III, Roma 1938, 757; FUNAJOLI, *L'animus nel possesso e il dogma della volontà*, in *Giust. civ.*, 1951, 26; BARASSI, *Diritti reali e possesso*, II. Il possesso, Milano 1952, 89 ss; MONTEL, *Il possesso*, 2a ed., in *Trattato di diritto civile italiano* diretto da Vassalli, V, t. 4, Torino 1962, 33. In giurisprudenza, Cass. 5 luglio 1999 n. 6944, 1999, 1561; Cass. 2 luglio 1966 n. 1716; e Cass. 5 febbraio 1968 n. 378.

che il detentore eserciti una attività corrispondente all'esercizio del diritto di proprietà o di un altro diritto reale.

Dal punto di vista della condotta quindi possessore e detentore esercitano una attività simile<sup>196</sup>.

Tutto ciò porta ad un ulteriore passaggio logico ossia che, siccome la legge considera il possessore colui che mette in atto una attività socialmente rilevante e paragonabile a quella del proprietario, perché vi possa essere detenzione occorre che vi sia un ulteriore fatto che vada a riconoscere l'altruità della cosa e portando all'esclusione della presenza dell'*animus possidendi*.

Ecco quindi che, il potere di un soggetto esercitato su un bene è considerato dalla legge come detenzione se vi sia un "fatto" ossia un titolo giuridico che definisca come presente il *corpus possessionis* ma escluda la presenza anche dell'*animus possidendi*.

Successivamente alle argomentazioni portate diventa chiara la decisione della Corte di Cassazione, la quale partendo dal presupposto che l'*animus possidendi* sia una fondamentale componente del possesso, ritenga d'altra parte che per la configurazione della detenzione sia necessario un titolo dal quale si possa dedurre l'esercizio del potere su una cosa in nome altrui e che quindi riconosca l'altruità della cosa. Riprendendo anche un passo della Corte di Cassazione nella sentenza n. 13558 del 1999 "sino a quando l'espropriante non si sia immesso nel possesso, il potere di fatto che l'espropriato continui ad esercitare sul bene non può, quindi, essere qualificato come mera detenzione, data la mancanza di un qualsivoglia rapporto obbligatorio con il nuovo proprietario".

---

<sup>196</sup> GENTILE, *Il possesso*, Napoli 1956, 38; SACCO, *Il possesso*, in *Trattato di diritto civile e commerciale* diretto da Cicu e Messineo, continuato da Mengoni, VII, Milano 1988, 3 ss. .

Attraverso questo percorso logico abbiamo dimostrato che le due iniziali affermazioni non sono in contrasto tra di loro: esse rappresentano infatti due sfaccettature dello stesso fenomeno possessorio.

Se da un lato infatti all'esercizio di un potere tipico del proprietario del bene si affianca l'elemento psicologico interiore dell'*animus possidendi* ciò porta alla configurazione della figura del possesso, dall'altro il fatto che sia presente un titolo che attesta il fatto che il soggetto esercita un diritto in nome altrui esclude l'elemento psicologico non consentendo quindi di definire la situazione come possesso e andando quindi a configurarsi la diversa figura della detenzione.

Ecco che a questo punto la tesi secondo cui l'*animus possidendi* è uno degli elementi costitutivi del possesso non è in contrasto con il fatto che è il titolo ciò che identifica la detenzione. Ecco che allora ciò che distingue possesso e detenzione è il titolo che determina il potere di fatto sulla cosa e non il mero atteggiamento psicologico di colui che esercita il potere<sup>197</sup>.

Successivamente a queste argomentazioni risulta logico condividere le sentenze della Corte di Cassazione n. 13558 del 1999 e n. 5293 del 2000 nelle quali si esclude che la mera emanazione del decreto di esproprio sia in grado di incidere sull'elemento psicologico del soggetto sino al punto di trasformare il possesso in detenzione.

L'espropriazione infatti è un fatto che è idoneo solamente a determinare la consapevolezza del soggetto al fatto che la cosa non sia più di sua proprietà. Essa tuttavia non è in grado di far venire meno l'*animus possidendi* e quindi non è idonea a determinare il mutamento da possesso a detenzione.

---

<sup>197</sup> FUNAJOLI, *L'animus nel possesso e il dogma della volontà*, Giust. civ., fasc.4, 2003, 1951, 16; LIOTTA, *Situazioni di fatto e tutela delle detenzioni*, Napoli 1983, 40 ss.; in giurisprudenza v., in particolare, Cass. 8 maggio 1980 n. 3041

Per determinare il soggetto come detentore e non più possessore del bene oggetto di esproprio che nonostante questo permane nella disponibilità del soggetto, è necessario un titolo che legittimi l'esercizio del potere sul bene in nomine alieno. La mancanza di questo titolo, l'esercizio di una attività tipica di proprietario e l'atteggiamento psicologico corrispondente determina la presenza di possesso e non di detenzione con tutte le conseguenze che ne derivano<sup>198</sup>.

### **3.3.3 La remissione in possesso del bene**

Le sentenze della Corte di Cassazione prese in analisi fanno chiaramente riferimento al caso in cui il decreto di esproprio sia stato validamente emanato ma non eseguito attraverso una immissione in possesso o attraverso l'intervento urbanistico.

È chiaro il fatto che nel caso in cui il soggetto espropriante, successivamente all'adozione del decreto, avesse preso materialmente la disponibilità della cosa, il vecchio proprietario non potrebbe essere considerato possessore in alcun modo.

Questa tesi viene pienamente condivisa dalla Corte di Cassazione nella sentenza 7775 del 2001. Tuttavia una eccessiva generalizzazione rischia di non essere corretta.

Se infatti è corretto affermare che l'occupazione o comunque l'immissione in possesso delle aree oggetto di esproprio fa perdere la disponibilità del bene al vecchio proprietario ed esclude anche che costui possa essere considerato in alcun modo possessore, deve ritenersi altrettanto corretto che se successivamente all'immissione in possesso da parte dell'espropriante e senza che costui abbia compiuto qualsiasi tipo di attività di tipo realizzativa dell'opera nel caso in cui il proprietario espropriato rientri

---

<sup>198</sup> DORIA G., *Giust. civ.*, fasc.4, 2003, pag. 133 n 6

nella materiale disponibilità del bene, senza che l'espropriante si opponga in alcun modo, non è errato definire quella situazione come possesso, salvo che non sia presente un titolo che determini quella nuova posizione del precedente espropriato come detenzione.

Ecco che allora la sentenza della Cassazione n. 7775 del 2001 nella parte in cui sostiene che l'“acquisto del possesso da parte dell'occupante e il conseguente spossessamento del proprietario e di qualsiasi altro soggetto che vanti diritti di natura reale (come l'usufruttuario) o personale sul fondo (come il fittavolo), impone di ascrivere a mera tolleranza della pubblica amministrazione l'eventuale permanenza del privato, dopo l'adozione e l'esecuzione del provvedimento di occupazione di urgenza, nel godimento del fondo” non è condivisibile. Questo per due motivi: una inversione della presunzione prevista dal combinato disposto degli art. 1141 comma 1 e 1144 c.c. dove la Cassazione ritiene che tutti gli atti di tolleranza che giustificano la detenzione del bene devono essere provati da chi li fa valere per contestare il possesso della controparte<sup>199</sup> e per il fatto che non è condivisibile la tesi che una immissione in possesso faccia venir meno sia l'animus possidendi del proprietario sia l'animus detinendi di un eventuale altro soggetto titolare di un altro diritto di godimento.

La conoscenza dell'alienità della cosa è pienamente compatibile con il possesso. Se infatti il proprietario sa del decreto di esproprio ma ha comunque continuato a godere del bene ciò non comporta alcun tipo di modificazione della sua posizione di possessore.

Ecco che allora se l'ex possessore rientra nella disponibilità del bene sapendo di non essere proprietario della cosa, nonostante l'immissione in possesso senza alcun tipo di

---

<sup>199</sup> Cass. 5 luglio 1999 n. 6944, cit.; Cass. 25 marzo 1997 n. 2598; e Cass. 16 ottobre 1995 n. 10771 DeJure

opposizione da parte dell'autorità espropriante, deve essere considerato possessore del bene<sup>200</sup>. Questo ovviamente nel caso il cui il bene in questione non sia stato trasformato in alcun modo dalla Pubblica Amministrazione poiché ciò comporterebbe che il bene sia entrato già a fare parte del demanio pubblico o del patrimonio indisponibile dell'amministrazione rendendo impossibile la qualifica del suddetto come possessore<sup>201</sup>.

### **3.4 L'incompatibilità di ogni altra situazione successivamente**

#### **al decreto di esproprio**

Nonostante la tesi secondo cui l'ex proprietario possa ritenersi ancora il possessore del bene oggetto del decreto di esproprio sia sostenuta da numerose sentenze della Corte di Cassazione e argomentazioni, è possibile muovere contro questa tesi delle argomentazioni volte a contrastare le precedenti.

Alle cinque argomentazioni, portate a favore della prima tesi, saranno esposte le argomentazioni volte a demolire le precedenti e a sostegno dell'inidoneità del decreto di esproprio rispetto alla convivenza di qualsiasi altra situazione di fatto e l'eventuale permanenza della disponibilità del bene in capo al privato da ascrivere a mera detenzione.

---

<sup>200</sup> DORIA G., *Giust. civ.*, fasc.4, 2003, pag. 133 n 7

<sup>201</sup> Cass. 22 febbraio 1994 n. 1725, in *Dir. giur. agr.*, 1994, 623; Cass. 13 settembre 1993 n. 9487

### 3.4.1 L'indisponibilità del bene

Con la prima argomentazione, si sosteneva che il bene espropriato ma non occupato non rientra ancora nel patrimonio indisponibile e nemmeno la semplice pianificazione urbanistica, se non prevede precise indicazioni in merito alla localizzazione dell'area, è in grado di vincolare il bene a determinate finalità di interesse pubblico<sup>202</sup>.

Se possiamo condividere il fatto che la pianificazione urbanistica non sia in grado di fare sì che un bene faccia parte del patrimonio indisponibile, poiché come sostenuto dalla Cassazione stessa “Affinché un bene non appartenente al demanio necessario possa rivestire il carattere pubblico proprio dei beni patrimoniali indisponibili in quanto destinati ad un pubblico servizio, ai sensi dell'art. 826, comma 3, c.c., deve sussistere il doppio requisito (soggettivo ed oggettivo) della manifestazione di volontà dell'ente titolare del diritto reale pubblico (e, perciò, un atto amministrativo da cui risulti la specifica volontà dell'ente di destinare quel determinato bene ad un pubblico servizio) e dell'effettiva ed attuale destinazione del bene al pubblico servizio, per cui non è sufficiente la semplice previsione dello strumento urbanistico circa la destinazione di un'area alla realizzazione di una finalità di interesse pubblico”<sup>203</sup>. Dobbiamo capire se è condivisibile anche la teoria per la quale anche delle opere che siano già dichiarate di pubblica utilità e per le quali sia già stato emanato un decreto di esproprio facciano già parte del patrimonio indisponibile o è invece necessario che l'opera sia realizzata e la funzione pubblica perseguita. Questa seconda affermazione non può essere condivisa.

La prima sezione della Corte di Cassazione nella sentenza 12023 del 2004 ha infatti rilevato che “è chiaro che qualora alla programmazione dell'opera o della struttura

---

<sup>202</sup> Cass. SU n. 14865 del 2006; Cass. Sez. II n. 8753 del 1997 DeJure

<sup>203</sup> Cassazione civile sez. un., 28/06/2006, n.14865, Giustizia Civile Massimario 2006, 6

necessaria al servizio pubblico debbano seguire, in via preventiva, complesse procedure di acquisizione di aree, e successivamente consistenti opere di manipolazione o trasformazione dei fondi, l'ottica del conseguimento della indisponibilità solo al compimento dei lavori o all'avvio del funzionamento del servizio che di dette strutture si avvale, può manifestare un distacco temporale consistente, all'interno del quale, in teoria, il bene, che dunque farebbe parte del patrimonio disponibile, potrebbe essere oggetto di pretese creditorie private, o di situazioni di fatto (possessorie) di qualche rilevanza" le quali avrebbero la possibilità di rendere più difficoltose o impossibili gli interventi necessari alla realizzazione dell'opera per i quali è necessaria la piena disponibilità del bene.

È infatti solo l'acquisizione della proprietà (requisito soggettivo) e la destinazione urbanistica (requisito oggettivo) che conferiscono il vincolo. Questo lo possiamo ritrovare nelle varie disposizioni legislative che riconoscono al bene il far parte del patrimonio indisponibile della Pubblica Amministrazione: ad esempio l'art. 42-bis comma 1 del T.U. o l'art. 21 comma 2 e 35 comma 3 della legge 22 ottobre 1971 n 865. In questi casi il fatto che il bene appartenga al patrimonio indisponibile non deriva da atti amministrativi che potranno essere sindacati anche dal giudice ma direttamente dalla legge che riconosce il fatto che il bene, pur non essendo ancora stato realizzato, ha comunque già un vincolo pubblicistico.

Da questo possiamo ricavare un principio, espresso dalla Corte di Cassazione nella sentenza 5053 del 1977, per il quale nel momento in cui il legislatore attraverso un atto legislativo, sia statale che regionale, stabilisce che determinati beni debbano essere

considerati facenti parte del patrimonio indisponibile, questo non può essere sindacato in alcun modo, salvo in ogni caso la dichiarazione di incostituzionalità della legge<sup>204</sup>.

Ecco che successivamente all'acquisto dell'area in modo coattivo svanisce la mera programmazione dell'opera per trasformarsi nell'avvio delle attività necessarie alla realizzazione dell'opera. A questo punto il problema è differente: non è più quello di capire quando il bene inizi fare parte del patrimonio indisponibile dell'amministrazione, il momento che decorre dall'acquisto della proprietà del bene attraverso il decreto, ma piuttosto quello di determinare il termine finale del periodo all'interno del quale il bene facendo parte del patrimoni indisponibile dell'amministrazione sarà sottratto a qualsiasi ingerenza esterna. Il termine ci viene indicato dalla legge all'art. 46 del T.U. il quale prevede 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 e il pagamento di una somma a titolo di indennità".

In ogni caso se il bene non necessita di alcun tipo di trasformazione per realizzare il fine, l'indisponibilità deriverà dal momento dell'espropriazione, sempre che sia la stessa dichiarazione di pubblica utilità a prevedere un vincolo per la destinazione pubblica<sup>205</sup>.

All'interno dell'ordinamento sono quindi presenti delle tutele che proteggono i diritti del privato andando ad equilibrare sia l'interesse pubblico sia quello del singolo in relazione all'opera da realizzare e garantendo un diritto, una volta decaduta la

---

<sup>204</sup> Cass. sez. I n. 5053 del 1977 DeJure

<sup>205</sup> Cass. Sez. I n. 12023 del 2004 DeJure

dichiarazione di pubblica utilità, alla retrocessione del bene consentendo di fare riacquistare al privato sia il possesso che la proprietà del bene attraverso una pronuncia costitutiva da parte del giudice<sup>206</sup>.

Proprio nella retrocessione parziale il privato ha un interesse legittimo nei confronti dell'amministrazione alla valutazione di inservibilità dei beni<sup>207</sup> anche se la legge del 1865 riconosceva un diritto di ottenere la retrocessione quando il bene non era vincolato dalla destinazione prevista.

Da tutto ciò deriva una impossibilità di una sottrazione dei beni appartenenti al patrimonio indisponibile dello stato, il cui vincolo è derivato dalla legge, per il semplice comportamento da parte dell'ex proprietario<sup>208</sup>.

### **3.4.2 Il venir meno dell'animus possidendi**

Una seconda argomentazione sosteneva che l'ex proprietario non avesse perso l'animus possidendi successivamente al decreto di esproprio perché esso non consiste nella convinzione di essere titolare del diritto reale, ma piuttosto nell'intenzione di comportarsi come tale, esercitando i diritti e le facoltà ad esso collegati<sup>209</sup>.

È necessario a questo punto fare riferimento all'art. 52 della legge 2359 del 25 giugno 1865 il quale prevede che “le azioni di rivendicazione, di usufrutto, di ipoteca, di diritto dominio, e tutte le altre azioni esperibili sui fondi soggetti ad espropriazione, non

---

<sup>206</sup> Cass. sez. I n. 771 del 1998, 10298 del 1992, 2406 del 1979 DeJure

<sup>207</sup> Cass. sez. I n. 18580 del 2020, SU n. 10824 del 2014 e n. 9072 del 2003 DeJure

<sup>208</sup> Cass. sez. II n. 2962 del 2012 DeJure

<sup>209</sup> Cass. sez. II n. 13153 del 2021 DeJure

possono interrompere il corso di essa, né impedirne gli effetti. Pronunciata l'espropriazione, tutti i diritti anzidetti si possono far valere non più sul fondo espropriato, ma sull'indennità che lo rappresenta". Questo è un effetto legale del decreto di esproprio, il quale ha direttamente efficacia traslativa come previsto dall'art. 50 ("la proprietà dei beni soggetti ad espropriazione per causa di pubblica utilità passa nell'espropriante dalla data di decreto del Prefetto che pronuncia la espropriazione") e ciò comporta una "estinzione automatica di tutti gli altri diritti, reali o personali, gravanti sul bene espropriato, salvo quelli compatibili con i fini cui l'espropriazione è preordinata" (art. 25 comma 1 T.U.).

Seguendo questo ragionamento non c'è nessuna ragione per non ritenere che assieme a tutti gli altri diritti estinti non sia ricompreso anche lo jus possessionis, bisogna infatti tenere in considerazione che una volta che sia stata pronunciata l'espropriazione "tutti i diritti anzidetti si possono far valere non più sul fondo espropriato, ma sull'indennità che lo rappresenta" (art. 52 comma 2 L. 2359 del 25 giugno 1865) (più odiernamente l'art 25 comma 3 T.U. "dopo la trascrizione del decreto di esproprio, tutti i diritti relativi al bene espropriato possono essere fatti valere unicamente sull'indennità").

Una dissimile situazione la troviamo nel caso dell'occupazione d'urgenza del bene da parte dell'amministrazione, nella quale però si appoggia la stessa posizione. L'occupazione d'urgenza infatti non fa sì che il proprietario sia privato del possesso del bene (il soggetto rimane possessore solo animo), egli rimane comunque il proprietario anche se non ha più la materiale disponibilità del bene che appartiene alla Pubblica Amministrazione, la quale è una detentrica qualificata del bene mancandole infatti

l'animus rem sibi habendi, essa infatti riconosce la proprietà altrui tant'è che al proprietario spetta una indennità per l'occupazione<sup>210</sup>.

Tutto ciò spiega la motivazione per cui l'amministrazione non stia ledendo un diritto del soggetto e verso di lei non possa essere esperita alcun tipo di azione di reintegrazione o di manutenzione da parte del proprietario<sup>211</sup>.

Questa situazione si protrae fintantoché non interviene il decreto di esproprio<sup>212</sup>, il quale fa sì che non sia più possibile riconoscere in capo l'amministrazione l'elemento psicologico del riconoscimento dell'altrui proprietà, in quanto successivamente al decreto essa è proprietario del bene in questione. L'elemento psicologico che prima poteva riconoscersi in capo alla Pubblica Amministrazione lo possiamo ora riscontrare in capo al vecchio proprietario, il quale avendo appunto perso il diritto sul bene oggetto del decreto non avrà altro che una mera detenzione del bene riconoscendo la proprietà ed il possesso, anche se solo animo, in capo all'amministrazione. L'amministrazione potrà in ogni caso, a questo punto, rientrare in materiale possesso del bene senza l'utilizzo di azioni violente o clandestine<sup>213</sup>.

È chiaro a questo punto che l'ex proprietario che ancora occupa il bene non potrà più essere definito come possessore anche per il fatto che a costui non sono più concesse le azioni necessarie a tutelare la pienezza del possesso e a tutela del godimento della cosa contro le eventuali ma del tutto legittime attività della Pubblica Amministrazione volte a prendere materiale disponibilità del bene per la realizzazione dell'opera pubblica oggetto del decreto di esproprio.

---

<sup>210</sup> Cass. sez. I n. 21433 del 2007 DeJure

<sup>211</sup> Cass. sez. II n. 1323 del 1992 DeJure

<sup>212</sup> Cass. n. 21433 del 2007 e n. 1323 del 1992 DeJure

<sup>213</sup> Cass. sez. II n. 9396 del 2005, n. 1253 del 2000 DeJure

Da una parte le azioni possessorie sono lo strumento che il privato ha per tutelare il suo godimento del bene e sono proponibili anche verso la pubblica amministrazione salvo che sul diritto in questione non sia intervenuto un decreto di esproprio, il quale ha la natura di sottrarre al privato la proprietà o la disponibilità del bene andando a mutarne la titolarità o il modo di godimento<sup>214</sup>. In quest'ultimo caso infatti le azioni sono comunque proponibili ma solamente nel caso in cui il provvedimento di esproprio sia viziato da eccesso di potere, situazione che non può presentarsi in alcun modo se il decreto di esproprio è un atto legittimo.

Dall'altra parte invece l'ente beneficiario del decreto di esproprio ha la possibilità di agire in giudizio, verso l'espropriato o verso un terzo occupante, utilizzando i mezzi ordinari a tutela della proprietà o del possesso al fine di tutelare il suo diritto, come ad esempio l'azione di rilascio<sup>215</sup>. Inoltre il beneficiario ha anche la possibilità di tutelarsi in un differente modo, ossia attraverso l'autotutela amministrativa poiché “spetta all'autorità amministrativa la tutela dei beni che fanno parte del demanio pubblico. Essa ha facoltà sia di procedere in via amministrativa, sia di valersi dei mezzi ordinari a difesa della proprietà e del possesso regolati dal presente codice” (art. 823 comma 2 c.c.) attraverso provvedimenti che non potranno essere impugnati davanti al giudice ordinario<sup>216</sup>.

Una particolarità della normativa anteriore all'entrata in vigore del T.U. era che nel caso in cui successivamente al decreto di esproprio non fosse seguita l'immissione in possesso, l'ente beneficiario dell'esproprio rimaneva in possesso solo animo, non avendo quindi la materiale disponibilità del bene ma potendo in ogni momento agire,

---

<sup>214</sup> Cass. SU n. 11351 del 1998 DeJure

<sup>215</sup> Cass. SU nn. 27456 del 2016, 17954 del 2007, 15290 del 2006, 6129 del 1986 DeJure

<sup>216</sup> Cass. SU nn. 7344 del 1983, 3226 del 1979 DeJure

per prenderne il materiale possesso per tutto il periodo di efficacia del decreto di esproprio e della dichiarazione di pubblica utilità, senza che il precedente titolare del diritto e detentore possa in alcun modo opporvisi. È fatta salva in ogni caso la possibilità per l'ex proprietario di chiedere la retrocessione del bene<sup>217</sup>.

### **3.4.3 La mancanza di una precisa pattuizione**

Una argomentazione sostiene che con il decreto di esproprio abbia ad oggetto solo il passaggio della proprietà e non anche il possesso, il quale, come anche nella compravendita sarebbe oggetto di una specifica obbligazione (art. 1476 c.c.), in mancanza della quale il possesso rimarrebbe in capo all'espropriato.

Tuttavia il paragone fatto con la compravendita non è del tutto corretto poiché l'espropriazione non può essere paragonata ad una vicenda di carattere negoziale. L'espropriazione è infatti un atto autoritativo attraverso il quale la Pubblica Amministrazione acquisisce la proprietà a titolo originario e ciò comporta una estinzione di tutti i diritti gravanti sul bene, i quali potranno essere fatti valere esclusivamente sull'indennità e la perdita del possesso<sup>218</sup>.

---

<sup>217</sup> Cass. sez. I n. 1117 del 1977 DeJure

<sup>218</sup> Cassazione civile , 12 gennaio 2023, n.651, sez. un. n 9

### **3.4.4 Il trasferimento contro la volontà dell'espropriato**

Una quarta argomentazione sosteneva che nei provvedimenti coattivi il provvedimento di aggiudicazione non muta l'animus del proprietario da animus rem sibi habendi ad animus detinendi alieno nomine<sup>219</sup>.

Tuttavia essi non sono paragonabili: l'espropriazione infatti comporta un acquisto a titolo originario del bene oggetto di esproprio mentre l'espropriazione forzata porta ad un acquisto a titolo derivativo<sup>220</sup>.

Infine si sosteneva che se non vi fosse una immissione in possesso, successivamente al trasferimento della proprietà derivante dal decreto di esproprio, l'espropriante non sarebbe il nuovo possessore del bene né l'espropriato sarebbe detentore (constitutum possessorium), proprio a causa della coattività del trasferimento. L'espropriato rimarrebbe possessore poiché in mancanza della consegna del bene non vi sarebbe un trasferimento del possesso.

Quest'ultima argomentazione richiama quella che è la figura del *constitutum possessorium*, il quale tende ad essere escluso nei negozi che trasferiscono la proprietà per evitare che il soggetto che acquista il diritto diventi anche possessore giuridico quando la materiale disponibilità del bene sia ancora in capo all'alienante<sup>221</sup>, per giustificare il fatto che anche nel caso dell'espropriazione l'ente espropriante non acquisti il possesso solo animo nel caso in cui il precedente proprietario rimanga nella disponibilità del bene.

---

<sup>219</sup> Cass. sez. III nn. 1716 del 1966, 4079 del 1968 DeJure

<sup>220</sup> Cass. sez. II nn. 25926 del 2022, 20608 del 2017 DeJure

<sup>221</sup> Cass. sez. II n. 6893 del 2014 DeJure

Questo richiamo quindi, non è del tutto corretto poiché si paragonano due vicende non omogenee tra di loro: quella di stampo negoziale e quella autoritativa del decreto di esproprio.

La non divisibilità della precedente argomentazione porta alla non divisibilità della sua conclusione.

Infatti, nell'espropriazione per pubblica utilità, la volontà del soggetto è totalmente ininfluenza e visto che quindi la proprietà del bene si trasferisce contro la volontà del soggetto, l'ex proprietario non potrà sicuramente mantenere l'animus possidendi.

Il fatto quindi che l'espropriato rimanga nella materiale disponibilità deriva solamente dal fatto che l'ente beneficiario dell'espropriazione rimane in un atteggiamento di sopportazione della situazione ma potendo in ogni momento ripristinare la relazione con il bene, posseduto solo animo, senza che l'ex proprietario possa fare nulla per impedirglielo<sup>222</sup>. Questo porta alla conclusione che "il decreto di espropriazione è idoneo a fare acquisire la proprietà piena del bene e ad escludere qualsiasi situazione di diritto o di fatto con essa incompatibile e, qualora il precedente proprietario o un soggetto diverso continuino a svolgere sulla cosa attività corrispondente all'esercizio del diritto di proprietà, la notifica del detto decreto comporta la perdita dell'animus possidendi, con la conseguenza che, ai fini della configurabilità di un nuovo possesso ad usucapionem, è necessario un atto di interversio possessionis"<sup>223</sup>.

Tuttavia la semplice volontà interna del soggetto non è sufficiente per una interversione del possesso. È infatti necessario un atto di opposizione rivolta verso il possessore (art. 1141 comma 2 c.c.) attraverso il quale si comprende che il detentore

---

<sup>222</sup> Cassazione civile , 12 gennaio 2023, n.651, sez. un. n 11.1

<sup>223</sup> Cassazione civile sez. II - 02/10/2018, n. 23850; Giustizia Civile Massimario 2018

cessa di esercitare il potere di fatto sulla cosa in nome altrui e inizia a farlo in nome proprio con la conseguenza di una sostituzione dell'animus detinendi in animus rem sibi habendi.

Per atti di interversione del possesso non possono intendersi in alcun modo atti con cui si vada a violare gli accordi che integravano la costituzione della detenzione o atti di mero esercizio del possesso come stipula di contratti di locazione o l'eventuale manutenzione o gestione del bene. Tutti questi atti infatti devono essere configurati come atti con cui l'ex proprietario espropriato abusa della materiale disponibilità del bene<sup>224</sup>. Non può intendersi nemmeno atto di interversione del possesso l'impugnazione del decreto di esproprio. In questo caso infatti ciò che si mette in discussione è solo la titolarità del diritto reale sul bene e non il possesso<sup>225</sup>.

Un atto di interversione del possesso per essere identificato come tale e quindi idoneo alla trasformazione da detenzione a possesso, deve essere tale da significare la negazione del possesso altrui e l'affermazione del proprio, in modi e forme variabili in base al comportamento del possessore, arrivando fino ad un semplice comportamento oppositivo privo di formalità particolari ma comunque ritenuto idoneo a giudizio insindacabile del giudice di merito.

Da tutto ciò possiamo quindi dedurre che in mancanza di un atto di interversione del possesso “dopo la pronuncia del decreto di espropriazione per pubblica utilità, con effetto immediatamente traslativo della proprietà, l'eventuale protrarsi del godimento del bene da parte dello espropriato può integrare detenzione, non possesso, difettandone

---

<sup>224</sup> Cass. sez. I n. 26327 del 2016, sez. II n. 2392 del 2009 DeJure

<sup>225</sup> Cass. sez. I n. 13669 del 2007 DeJure

l'elemento soggettivo, e, pertanto, non è tutelabile con azione di manutenzione, né contro l'espropriante, né contro altri"<sup>226</sup> e non utile ai fini dell'usucapione.

Le considerazioni poc'anzi fatte debbono ritenersi valide anche per il caso in cui il trasferimento del diritto si attui attraverso la cessione volontaria del bene, la quale va a sostituire il decreto di esproprio e deve in ogni caso considerarsi negozio di diritto pubblico. La cessione volontaria ha il potere di far acquistare a titolo originario il bene in favore dell'ente espropriante con la conseguenza che il vecchio proprietario possa far valere i suoi diritti solamente sull'indennità<sup>227</sup>; anche per il caso della cessione volontaria il soggetto perde il possesso del bene e la sua materiale disponibilità non deve considerarsi idonea all'usucapione del bene<sup>228</sup>.

### **3.5 La configurabilità dell'usucapione**

Il dibattito giurisprudenziale e dottrinale esposto nei paragrafi precedenti non ha aspetti meramente scolastici ma il definire la disponibilità materiale del bene in capo al precedente proprietario come possesso o detenzione ha delle ricadute sull'applicazione dell'istituto dell'usucapione.

Sia nel possesso che nella detenzione il soggetto ha la disponibilità del bene, tuttavia solo in caso essa sia qualificata come possesso, costui avrà la possibilità di usucapire e diventarne così proprietario.

---

<sup>226</sup> Cassazione civile sez. II - 20/12/1988, n. 6966 Giust. civ. Mass. 1988, fasc. 12.

<sup>227</sup> Cass. sez. II n. 24529 del 2022, p. 4 della motiv., e sez. I n. 1730 del 1999 DeJure

<sup>228</sup> Cass. sez. I n. 11407 del 2012, sez. II n. 17172 del 2008 DeJure

L'usucapione è infatti un modo di acquisto della proprietà a titolo originario il quale, assieme alla prescrizione, risponde ad esigenze di certezza delle situazioni giuridiche e per adeguare il diritto ai fatti quando la discordanza tra l'uno e gli altri si è protratta per troppo tempo.

Il legislatore infatti nel disciplinare l'usucapione ha considerato rilevante sia l'inerzia del titolare del diritto sia l'interesse che il soggetto ha dimostrato sulla cosa.

L'usucapione necessita infatti di tre requisiti fondamentali e oltre al tempo che normalmente per i beni immobili è di vent'anni, è necessario il possesso del bene<sup>229</sup> il quale deve essere pacifico e pubblico, quindi non acquistato in modo violento o clandestino, oltre che continuo e non interrotto<sup>230</sup>.

Ecco che quindi se il soggetto ex proprietario successivamente al decreto di esproprio continua ad essere nella materiale disponibilità del bene e questa situazione di fatto viene considerata come possesso, all'inerzia dell'amministrazione protratta per un periodo di tempo sufficiente farebbe sì che il precedente proprietario potrebbe essere considerato nuovamente come tale.

Nel caso in cui invece la situazione di fatto venga definita come detenzione, ecco che la disciplina dell'usucapione non potrebbe più trovare applicazione.

---

<sup>229</sup> TRABUCCHI A., *Istituzioni di diritto civile*, 47<sup>a</sup> ed., Padova, Cedam, 2015, p. 675

<sup>230</sup> TRABUCCHI A., *Istituzioni di diritto civile*, 47<sup>a</sup> ed., Padova, Cedam, 2015, p. 665

### **3.6 La soluzione delle Sezioni Unite con la sentenza n. 651 del 2023**

Successivamente all'analisi dei due diversi orientamenti, vediamo che entrambi sono sostenuti in modo convincente ma che d'altra parte portano due risultati completamente opposti e che non sono in alcun modo conciliabili.

Per dirimere questa controversia, è stata rimessa la questione alle Sezioni Unite con l'ordinanza interlocutoria n. 19758 del 2022.

Le ragioni che hanno portato la Corte di Cassazione ad avvallare il secondo orientamento esposto possono essere ricondotte al fatto che l'appartenenza del bene al patrimonio indisponibile della Pubblica Amministrazione non deriva da atti amministrativi, ma da atti legislativi che riconoscono la destinazione del bene per scopi pubblici non essendo in alcun modo rilevante il fatto che il bene non sia stato ancora realizzato. Infatti, nel caso in cui alla programmazione debbano seguire delle procedure di acquisizione di aree, il fatto di considerare il bene parte del patrimonio indisponibile solo al compimento dei lavori può portare ad un distacco temporale considerevole e far sì che il bene, rientrando quindi nel patrimonio disponibile, possa essere oggetto di pretese creditorie di soggetti privati.

Ecco allora che la Corte di Cassazione si è appoggiata al principio espresso nella sentenza 5053 del 1977, per il quale nel momento in cui il legislatore attraverso un atto legislativo, sia statale che regionale, stabilisce che determinati beni debbano essere considerati facenti parte del patrimonio indisponibile, questo non può essere sindacato in alcun modo, salvo in ogni caso la dichiarazione di incostituzionalità della legge.

Di conseguenza, successivamente all'acquisto dell'area in modo coattivo svanisce la mera programmazione dell'opera per trasformarsi nell'avvio delle attività necessarie alla realizzazione dell'opera.

L'appartenenza del bene al patrimonio indisponibile della Pubblica Amministrazione tuttavia presenta un termine finale, regolato da Testo Unico, a tutela del privato. Si prevede infatti che successivamente al passaggio di dieci anni dalla data di esecuzione del decreto, il privato possa chiedere che sia accertata la decadenza della dichiarazione di pubblica utilità e che sia disposta la restituzione del bene.

Da ciò deriva una impossibilità di una sottrazione dei beni appartenenti al patrimonio indisponibile dello stato, il cui vincolo è derivato dalla legge, per il semplice comportamento da parte dell'ex proprietario<sup>231</sup>.

Altre ragioni le troviamo sul fatto che, l'effetto della valida emissione di un decreto di esproprio viene riconosciuta come un acquisto dei beni a titolo originario, comportando l'automatica estinzione di tutti gli altri diritti reali o personali, tra i quali viene ricompreso lo ius possessionis. Ecco che allora non si potrà definire come situazione possessoria il potere di fatto che il soggetto continui ad esercitare sul bene. Il fatto che costui rimanga in quella situazione, deriva quindi da un assenso implicito o da una tolleranza dell'ente che potrà in ogni momento ripristinare la situazione di fatto con il bene posseduto solo animo.

Questo lo si trova confermato anche nella legge stessa all'art 25 comma 3 T.U. il quale prevede infatti che tutti i diritti relativi al bene espropriato si potranno fare valere solo sull'indennità.<sup>232</sup>

---

<sup>231</sup> Vedi paragrafo 3.4.1

<sup>232</sup> Vedi paragrafo 3.4.2

La non paragonabilità poi con atti di carattere negoziale esclude inoltre il fatto che il trasferimento del possesso debba essere oggetto di una apposita pattuizione. L'espropriazione infatti, si caratterizza per essere un atto di carattere autoritativo, con il quale la Pubblica Amministrazione acquista il bene a titolo originario e ciò comporta una totale estinzione di tutti i diritti gravanti sul bene<sup>233</sup>.

Infine l'ultima argomentazione contraria, richiamava la figura del *constitutum possessorium*, andando ad escluderne la sua presenza nei casi di negozi che trasferiscono la proprietà, per evitare che il possesso giuridico del bene venga trasferito quando la disponibilità dello stesso sia ancora in capo all'alienante. In questo modo si voleva giustificare il fatto che l'ente espropriante non acquisti il possesso solo animo nel caso in cui il precedente proprietario rimanga nella disponibilità del bene.

Questa affermazione tuttavia non è corretta, poiché vengono paragonate due vicende disomogenee tra loro: una a carattere negoziale e una a carattere autoritativo.

Infatti data la coattività del trasferimento, per definizione la volontà del proprietario non conta e quindi costui non conserva in alcun modo l'*animus possidendi*. Il fatto che il soggetto continui a rimanere nella disponibilità del bene deriva da una mera tolleranza da parte del soggetto espropriante.

La Corte di Cassazione quindi facendo riferimento ad una sua precedente sentenza<sup>234</sup> ha concluso che "il decreto di espropriazione è idoneo a fare acquisire la proprietà piena del bene e ad escludere qualsiasi situazione di diritto o di fatto con essa incompatibile e, qualora il precedente proprietario o un soggetto diverso continuino a svolgere sulla cosa attività corrispondente all'esercizio del diritto di proprietà, la notifica del detto decreto

---

<sup>233</sup> Vedi paragrafo 3.4.3

<sup>234</sup> Cassazione civile sez. II - 02/10/2018, n. 23850; Giustizia Civile Massimario 2018

comporta la perdita dell'*animus possidendi*, con la conseguenza che, ai fini della configurabilità di un nuovo possesso ad *usucapionem*, è necessario un atto di *interversio possessionis*".

Ciò che quindi è necessario a questo punto, è un atto di *interversione* del possesso. Esso è un atto di opposizione rivolta verso il possessore attraverso il quale si comprende che il detentore cessa di esercitare il potere di fatto sulla cosa in nome altrui e inizia a farlo in nome proprio. Ecco che in questo caso il precedente proprietario tornerebbe ad essere nuovamente il possessore del bene.

L'assenza di quest'atto di *interversione* successivamente alla pronuncia del decreto di espropriazione, l'eventuale godimento del bene da parte del soggetto espropriato deve essere definito come detenzione, mancandone infatti l'elemento soggettivo<sup>235</sup>.

Per queste ragioni la Corte di Cassazione ha preso una posizione netta a favore di questa tesi nonostante la presenza di un così acceso dibattito in quest'ambito sia nella giurisprudenza che nella dottrina.

La Cassazione ha enunciato quindi due principi da seguire in questo ambito rispettivamente per prima e dopo l'entrata in vigore del Testo Unico.

### **3.6.1 Regime antecedente al Testo Unico**

Il primo principio si applica nelle controversie che sono sottoposte alla regolamentazione precedente all'entrata in vigore del Testo Unico n. 327 del 2001 e nelle quali la dichiarazione di pubblica utilità sia stata emanata prima del 30 giugno 2003.

---

<sup>235</sup> Vedi paragrafo 3.4.4

Nel caso in cui la Pubblica Amministrazione emetta un decreto di esproprio validamente, il quale ha la capacità di far acquistare la piena proprietà del bene al soggetto beneficiario dell'espropriazione e di andare ad escludere ogni altra situazione di fatto o di diritto ad essa incompatibile e ad il suddetto decreto non venga seguita una immissione in possesso del bene, la notifica o comunque l'effettiva conoscenza del decreto portano alla partita dell'animus possidendi del precedente proprietario.

Nella situazione appena configurata quindi il proprietario continua ad essere nella materiale disponibilità del bene e questa situazione quindi non può essere considerata possesso bensì mera detenzione.

Tutto ciò porta alla conseguenza che l'ex proprietario, ma comunque detentore del bene, avrà la possibilità di invocare un periodo di possesso ad usucapionem solo successivamente ad un atto di interversione del possesso da esercitare in contrapposizione al nuovo proprietario del bene.

Dall'atto di interversione deve essere chiaro che il soggetto finisce di esercitare un potere sulla cosa in nome altrui e lo esercita in nome proprio.

La Corte di Cassazione infine conclude il principio enunciato affermando che comunque rimane fermo il diritto per la persona espropriata di chiedere la retrocessione totale o parziale del bene<sup>236</sup>.

### **3.6.2 Regime successivo al Testo Unico**

Il principio enunciato nel paragrafo precedente deve essere in parte modificato dopo l'entrata in vigore del Testo Unico n. 327 del 2001 e per le controversie nelle quali il

---

<sup>236</sup> Cassazione civile , 12 gennaio 2023, n.651, sez. un. n 13

decreto di esproprio sia emanato in base ad una dichiarazione di pubblica utilità emanata successivamente al 30 giugno 2003.

Presupposto fondamentale è in ogni caso il fatto che il decreto rispetti l'art. 13 comma 6 il quale prevede che “La scadenza del termine entro il quale può essere emanato il decreto di esproprio determina l'inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità” e il 23 comma 1 lett. a) “Il decreto di esproprio è emanato entro il termine di scadenza dell'efficacia della dichiarazione di pubblica utilità”.

È necessario tuttavia prendere in considerazione gli artt. 23 e 24 del Testo Unico: l'art. 23 comma 1 lett. f) “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”, la lett. g) “è notificato al proprietario nelle forme degli atti processuali civili”, la lett. h) “è eseguito mediante l'immissione in possesso del beneficiario dell'esproprio, con la redazione del verbale di cui all'articolo 24”, il comma 2 “Il decreto di esproprio è trascritto senza indugio presso l'ufficio dei registri immobiliari” e il comma 3 “La notifica del decreto di esproprio può avere luogo contestualmente alla sua esecuzione”.

All'art. 24 T.U. la normativa dispone che l'esecuzione del decreto di esproprio ha luogo per iniziativa dell'autorità espropriante o del suo beneficiario, attraverso il verbale di immissione in possesso, entro il termine perentorio previsto di due anni, che l'immissione in possesso si intende effettuata anche quando, nonostante venga redatto il relativo verbale, il bene continua ad essere utilizzato, per qualsiasi ragione, da chi in precedenza ne aveva la disponibilità e infine che una volta che sia stato redatto il verbale, l'autorità espropriante dovrà andare ad indicare in calce al decreto la data in cui

l'immissione in possesso è avvenuta e trasmettere una copia del verbale, per la relativa annotazione, all'ufficio dei registri.

Il decreto di esproprio è tuttavia sottoposto alla condizione sospensiva della sua esecuzione da fare entro due anni e che avviene attraverso l'immissione in possesso del bene mediante la formale redazione di un verbale.

Tutto ciò porta alla conseguenza che una eventuale mancanza di esecuzione comporta una inefficacia del decreto di esproprio e questo porta a tutta una serie di conseguenze: essendo inefficace il decreto di esproprio non si realizza l'effetto estintivo della proprietà e degli altri diritti gravanti sul bene (art. 25 T.U.); di conseguenza la proprietà del bene torna in capo al precedente proprietario senza che chiaramente sia possibile da parte di costui un acquisto del bene a titolo di usucapione, poiché esso è già il proprietario del bene.

Tuttavia nel caso in cui il decreto di esproprio non venga eseguito mediante la messa in possesso del bene, il Testo Unico all'art. 24 comma 7 prevede che "decorso il termine previsto nel comma 1, entro i successivi tre anni può essere emanato un ulteriore atto che comporta la dichiarazione di pubblica utilità" (l'art. fa riferimento al termine di due anni) e successivamente un nuovo decreto di esproprio il quale a sua volta dovrà essere eseguito entro due anni (art. 24 comma 1 T.U.).

Nel caso invece in cui il decreto di esproprio sia eseguito entro il termine biennale previsto dal Testo Unico attraverso l'immissione in possesso del bene per la quale è sufficiente la redazione di un verbale, a favore del beneficiario dell'esproprio, ecco che allora tutti gli effetti previsti dalla legge si realizzano e si vedono ad estinguere tutti i diritti del proprietario.

Tuttavia nonostante la redazione del verbale di messa in possesso, il bene può trovarsi ancora nella materiale disponibilità dell'ex proprietario il quale lo continua ad utilizzare. In questo caso allora il proprietario od il terzo che continui ad utilizzare il bene non può invocare un possesso utile ad usucapione poiché questo sarebbe in contrasto con le disposizioni legislative, le quali escludono che l'ex proprietario dopo la redazione del verbale di immissione in possesso possa definirsi appunto come possessore.

Di conseguenza la materiale disponibilità del bene in capo al soggetto dovrà definirsi come mera detenzione<sup>237</sup>.

Il principio della Corte di Cassazione enunciato in precedenza deve quindi essere in parte riformato proprio alla luce delle considerazioni appena fatte sul nuovo Testo Unico.

Il principio che deve essere applicato nelle controversie soggette all'applicazione del Testo Unico n. 327 del 2001 sarà che: il decreto di esproprio è sottoposto alla condizione sospensiva (art 24 comma 1 lett. h) della sua esecuzione la quale dovrà avvenire attraverso l'immissione in possesso del bene in favore del beneficiario dell'espropriazione attraverso la redazione dell'apposito verbale entro il termine perentorio di due anni.

Nel caso in cui il decreto di esproprio non sia stato tempestivamente eseguito diventa inefficace e di conseguenza la proprietà del bene si riespande immediatamente in capo al vecchio proprietario.

La riespansione della proprietà fa sì che qualsiasi pretesa di acquisto della proprietà del bene diventi totalmente irrilevante.

---

<sup>237</sup> Cassazione civile , 12 gennaio 2023, n.651, sez. un. n 15

In ogni caso l'autorità espropriante avrà comunque il potere di emanare una nuova dichiarazione di pubblica utilità entro il termine di tre anni (art. 24 comma 7 T.U.) alla quale dovrà seguire un decreto di esproprio eseguibile a sua volta nel termine di due anni (art 24 comma 1 T.U.).

Infine nel caso in cui il decreto di esproprio venga eseguito tempestivamente entro il termine perentorio di due anni previsto al comma 1 art. 24 T.U. attraverso la redazione del verbale di immissione in possesso ma il precedente proprietario o un terzo proseguano nella loro occupazione del bene, ciò che si pone in essere è una mera situazione di fatto che non può essere definita come possesso utile ai fini dell'usucapione<sup>238</sup>. La disponibilità del bene quindi dovrà configurarsi come mera detenzione.

Merita risposta positiva l'ulteriore quesito se la stessa conclusione appena fatta valga anche in caso in cui il procedimento di esproprio si concluda attraverso la cessione volontaria del bene, la quale produce gli stessi effetti del decreto di esproprio (art. 45 comma 3 T.U.) tra i quali anche quello di sottoporre il passaggio del diritto di proprietà alla condizione sospensiva dell'esecuzione dell'atto entro il termine perentorio di due anni attraverso la redazione del verbale di immissione in possesso attraverso le modalità previste dall'art. 24 del Testo Unico<sup>239</sup>.

---

<sup>238</sup> Cassazione civile , 12 gennaio 2023, n.651, sez. un. n 15.1

<sup>239</sup> Cassazione civile , 12 gennaio 2023, n.651, sez. un. n 15.2



## 4 Conclusione

La ricerca si è svolta analizzando prevalentemente testi dottrinali e sentenze della cassazione.

Fondamentale per l'analisi della prima tesi sono state le sentenze 13558 del 1999 e 5293 del 2000 le quali hanno portato numerose argomentazioni a sostegno della usucapibilità del bene e della configurazione come possesso della situazione di fatto che si verifica in capo al primo proprietario.

A sostegno della tesi opposta invece l'analisi ha condotto all'utilizzo di molte sentenze come la 12023 del 2004 o la 21433 del 2007 le quali hanno portato altrettante argomentazioni valide a sostegno di questo orientamento.

Come si è potuto notare i due orientamenti pur essendo contrastanti l'uno rispetto all'altro sono comunque sostenuti da valide argomentazioni tanto che la Corte di Cassazione ha definito cause in entrambi i versi.

Tutto ciò ha causato un caos interpretativo che ha portato all'interpretazione della stessa normativa in due modi differenti e questa distinta interpretazione porta a conseguenze completamente differenti se ad esempio si pensa all'applicabilità o meno della disciplina dell'usucapione e quindi alla possibilità di riacquistare il bene da parte del precedente proprietario.

L'intervento della Corte di Cassazione è stato netto e volto a definire una volta per tutte il dubbio interpretativo.

La decisione della Corte tuttavia deve essere distinta in due casi, poiché il principio pronunciato dalla Cassazione si distingue nel caso in cui alle controversie si applichi o

meno la disciplina del Testo Unico, più problematica infatti risultava la disciplina previgente rispetto a quella successiva.

L'introduzione del Testo Unico tuttavia risolve il problema facendo perdere di rilevanza completamente la questione dell'usucapione e del fatto che la Pubblica Amministrazione lasci trascorrere un determinato periodo di tempo senza agire.

A differenza infatti del regime precedente nel caso in cui la Pubblica Amministrazione non segua il decreto di esproprio entro il termine perentorio di due anni esso diviene inefficace e la proprietà del bene si riespande completamente in capo all'espropriato.

Possiamo in conclusione dire che la Corte di Cassazione ha risolto questo dubbio interpretativo sul mantenimento del possesso del bene da parte del soggetto successivamente all'esecuzione del decreto di esproprio, infatti sia che la questione sia regolata dalla disciplina previgente che quella del Testo Unico successivamente all'immissione in possesso del bene da parte della Pubblica Amministrazione l'espropriato perde il possesso del bene e si realizza una situazione di mero fatto.

## Bibliografia

- ALPA G., BESSONE M., MORBIDELLI G., TRAINA D., *Il privato e l'espropriazione*, Milano, Giuffrè, 1998, 89 ss.
- ARDIZZONE U., *Dichiarazione di pubblica utilità*, in Enc. dir, vol. XII, Milano, 1964, 407. V.: G. LEONE G., MAROTTA A., *Espropriazione per pubblica utilità*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, vol. XXVII, Padova, Cedam, 1997, 232-233.
- ARDIZZONE U., voce *Dichiarazione di pubblica utilità*, in Enc. dir., vol. XII, Milano, Giuffrè, 1964, 398 ss.
- AZZENA L., *Espropriazione per pubblica utilità e i provvedimenti ablatori*, Torino Giappichelli, 2021
- BARASSI, *Diritti reali e possesso*, II. Il possesso, Milano 1952, 83 ss.;
- BONFANTE, *Corso di diritto romano*, Milano, 1966, Giuffrè, II, 1, p.216
- BORELLA A., *La resurrezione del decreto di esproprio tra urbanistica e lavori pubblici*, in Riv. giur. arb., 2002, 578-579;
- BURDESE A., *Manuale di diritto privato romano*, quarta edizione, Torino, 2014
- CARANTA R., voce *Espropriazione per pubblica utilità (procedimento)*, in Enc.dir., Agg. V, Milano, Giuffrè, 2001, 406 ss.;
- CARINTA R., *Espropriazione per pubblica utilità*, in Enc. Dir., Aggiornamento, vol. V, Milano, 2001, 406-407
- CARUGNO P., *L'espropriazione per pubblica utilità*, Milano, 1962, 174.
- CASSETTA E.-GARRONE G., *Espropriazione per pubblici interessi*, in Enc. Giur., vol. XIII, Roma, 1998, 8
- CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 1999, 477;
- CERISANO G, DAMONTE R, Articoli 9, 10 e 11, in F. CARINGELLA, G. DE MARZO (a cura di), *L'espropriazione per pubblica utilità nel nuovo testo unico. Commentario*, II ed., Milano, Ipsoa, 2005, 99 ss
- CERULLI IRELLI V., *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 2000, 584
- Cicero, de Officiis, III, 16, 66
- CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, Terza edizione, Bologna, Il Mulino 2017

CONTICELLI M., *L'espropriazione*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. CASSESE, *Diritto amministrativo speciale*, Milano, 2003, 1978

CORSO G., *L'attività amministrativa*, Torino, 1999 cit., 210 ss.:

CORSO G., *L'efficacia del provvedimento amministrativo*, Milano, 1969, 319-320,

D'ANGELO G., *Edilizia ed espropri: testi unici e semplificazioni complicate*, in *Riv. giur. edilizia*, 2, 2002, 115 ss.

DE NICTOLIS R., Articoli 1, 2, 5, 20, 22, in F. CARINGELLA, G. DE MARZO, R. DE NICTOLIS, L. MARUOTTI, *L'espropriazione per pubblica utilità. Commento al T.U. emanato con il decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001*, n. 327, Milano, Giuffrè, 2002.

DE ROBERTIS F.M., *La espropriazione per pubblica utilità nel diritto romano*, Molfetta, 1936, scuola tipografica per sordomuti nell'istituto provinciale Apicella

DI GIOIA D., *L'espropriazione per pubblica utilità. Lineamenti*, Bari 1996, cit., 88

DORIA G. *Giust. civ.*, fasc.4, 2003, pag. 133

FEDELE, *Possesso ed esercizio del diritto*, Torino 1950, 31;

FUNAJOLI, *L'animus nel possesso e il dogma della volontà*, in *Giust. civ.*, 1951, 26

GABOARDI F., *L'equivocità delle leggi-provvedimento*, in [www.ildirittoamministrativo.it](http://www.ildirittoamministrativo.it), 2018, 2

GALLO P., *Possesso. Sintesi d'informazione*, in *Riv. dir. civ.*, 1986, II, 323 ss.

GENTILE, *Il possesso*, Napoli 1956, 38;

GIANNINI M.S., *Basi costituzionali della proprietà privata*, in *Pol. dir.*, 1971 443 ss

GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1970.

GIANNINI M.S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2000, 360

GU Serie Generale n.13 del 18-01-2016

IANNARELLI A., *Funzione sociale della proprietà e disciplina dei beni*, in *ID., Proprietà e beni. Saggi di diritto privato*, Giappichelli, Marzo, 2018

JHERING, *Über dem Grund des Besitzschutzes*, 2a ed., Jena 1869, trad. it. a cura di Forlani, Milano 1872, 34 ss.;

LANDI G., *L'espropriazione per pubblica utilità*, Milano, Giuffrè, 1984.

LANDI G., voce *Espropriazione per pubblica utilità (principi)*, in *Enc. dir.*, vol XV, Milano, Giuffrè, 1966, 806 ss

- LAVITOLA G., *Urbanistica e tutela della proprietà tra Corte costituzionale, Consiglio di Stato e Testo Unico sull'espropriazione*, in Riv. giur. edilizia, 1, 2002, 59 ss.
- LEONE G., MAROTTA A., *Espropriazione per pubblica utilità*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, vol. XXVII, Padova, Cedam, 1997, 238 ss cit., 118 ss.;
- LEONE G., MAROTTA A., *L' espropriazione per pubblica utilità*. Cedam, 1993, 504-505
- LEVONI, *La tutela del possesso*, I, Milano 1979, 69 ss.;
- LIOTTA, *Situazioni di fatto e tutela delle detenzioni*, Napoli 1983, 40 ss.;
- Livio, XL, 29
- LUCIFREDI R., *L'atto amministrativo nei suoi elementi accidentali*, rist., Milano, 1963, 202.
- LUCIFREDI R., *Le prestazioni obbligatorie in natura dei privati alle pubbliche amministrazioni La teoria generale*, Cedam, Padova, 1934, 77
- LUZZATTO, *Osservazioni e proposte sul progetto del libro secondo*, III, Roma 1938, 757;
- MARENGHI G.M., *La nuova disciplina dell'acquisizione sanante all'esame del Consiglio di Stato*, in Giorn. dir. amm., 2012, 852 ss., 203-204
- MARUOTTI L, Art. 43, in F. CARINGELLA, G. DE MARZO, R. DE NICTOLIS, L. MARUOTTI, *L'espropriazione per pubblica utilità. Commento al T.U. emanato con il decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327*, Milano, Giuffrè, 2002, 577 ss
- MARUOTTI L. In F. CARINGELLA-G. DE MARZO-R. DE NICTOLIS-L. MARUOTTI, *Espropriazione per pubblica utilità. Commento al T.U. emanato con Decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327*, Milano, 2002, 280-281;
- MATTARELLA B.G., *Il provvedimento*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di CASSESE S., *Diritto amministrativo generale*, Milano, 1994 cit., 1013.1014;
- MATTARELLA B.G., *L'attività*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di CASSESE S., *Diritto amministrativo generale*, cit., 785
- MESSINEO F., *Manuale di diritto civile e commerciale (codici e norme complementari)*, vol. I, Milano, 1957, 592;

- MESSINEO, *Manuale di diritto civile e commerciale*, 9a ed., Milano 1965, 232 ss.;
- MONTEL, *Il possesso*, 2a ed., in *Trattato di diritto civile italiano* diretto da Vassalli, V, t. 4, Torino 1962, 33
- MONTEL, *Il possesso*, 2a ed., in *Trattato di diritto civile italiano* diretto da Vassalli, V, t. 4, Torino 1962, 33.
- MORBIDELLI G., voce *Dichiarazione di pubblica utilità*, in *Dig disc. pubbl.*, vol. V, Torino, Utet, 1990, 60 ss.
- MORBIDELLI G., voce *Piano territoriale*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Milano, Giuffrè 1983 720 ss.
- MUSIO A., *L'espropriazione per pubblica utilità. Commentario al T.U. n. 372/2001*, a cura di SATURNO A.- STANZIONE P., Milano 2002, art 23, 229.
- NICOLINI U., *Espropriazione per pubblica utilità*, *Enc. Dir.*, vol XV, Milano, Giuffrè 1966
- NUTI, *La legittimazione passiva alla reintegra*, Roma 1948, 135 ss
- PIRRUCCIO P. *Espropriazione per pubblica utilità: procedimento amministrativo e contenzioso giurisdizionale*, Padova, Cedam, 2011
- PISANESCHI A., *Diritto Costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2015
- Possesso*, *Enc. dir.*, XXXIV, Milano 1985, 511.
- POTOTSCHNIG U. (a cura di), *L'espropriazione per pubblica utilità. Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione. Le Opere pubbliche*, vol. II, Vicenza, Neri Pozza, 1967.
- PREDIERI A., *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, Giuffrè, 1969
- PUGLIATTI S., *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, Giuffrè, 1954
- PUGLIATTI S., *Trasferimenti coattivi*, in *Nuovo Dig. it.*, vol. XII, II, Torino, 1940, 304;
- ROEHRSEN G., *La dichiarazione di pubblica utilità*, in U. POTOTSCHNIG (a cura di), *L'espropriazione per pubblica utilità. Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione. Le Opere pubbliche*, vol. II, Vicenza, Neri Pozza, 1967, 58 ss.

ROSSANO C., *Il procedimento di espropriazione*, in U. POTOTSCHNIG (a cura di), *L'espropriazione per pubblica utilità. Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione. Le Opere pubbliche*, vol. II, Vicenza, Neri Pozza, 1967, 87 ss

ROSSANO M., *L'espropriazione per pubblica utilità*, vol. I, Torino, 1964, 124 ss.,

SABBATINI G., *Commento alle leggi sulle espropriazioni per pubblica utilità*, vol. II, Torino, 1914, 1-2.

SACCO, *Il possesso*, in *Trattato di diritto civile e commerciale* diretto da Cicu e Messineo, continuato da Mengoni, VII, Milano 1988, 3 ss. .

SACCO, *Il possesso*, in *Trattato di diritto civile e commerciale* diretto da Cicu e Messineo, continuato da Mengoni, VII, Milano 1988, 83;

SAITTA F., *Verso un "giusto" procedimento espropriativo*, in *Dir. amm.*, 4, 2013, 627 ss.

SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, ed. XIII, Napoli, Jovene, 1982cit., 651.,

SANDULLI A.M., *Profili costituzionali della della proprietà privata*, relazione al I convegno sulla proprietà fondiaria nei paesi del MEC, in *Riv. dir. proc. civ.*, 1972, 465

SCIULLO G., *L'organizzazione amministrativa : principi*, Torino, Giappichelli, 2013.

SCIULLO G., *La base giuridica dell'espropriazione: il vincolo preordinato all'esproprio, la dichiarazione di pubblica utilità e l'occupazione acquisitiva*, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it), 2003.

SCIULLO G., *Il Testo unico in materia di espropriazione : commento sistematico al D.P.R. n. 327/2001 come modificato dal D.lgs. n. 302/2002 a cura di Girolamo Sciullo, con la collaborazione di Rosario Ferrara e Giovanni Sala Ferrara*, 2004; Torino, G. Giappichelli

SCOCA F.G., *Contributo sulla figura dell'interesse legittimo*, Milano, 1990, 142 ss.

SILVESTRI E., *Trasferimenti coattivi*, in *Enc. Dir.* vol. XLIV, Milano, 1992, 988

SORACE D., *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, il Mulino, 2000, 87

SORACE D., voce *Espropriazione per pubblica utilità*, in *Noviss. Dig. it.*, App. III, Torino, Utet, 1982, cit., 530 ss;

STELLA RICHTER P., *Una iniziativa normativa improvvida: il Testo unico sull'espropriazione per pubblica utilità*, in *Foro amm. CdS*, 2004, 975

- TRABUCCHI A., *Istituzioni di diritto civile*, 47<sup>a</sup> ed., Padova, Cedam, 2015
- VERBARI G.B., *La dichiarazione di pubblico interesse*, Milano, Giuffrè, 1974
- VILLATA R., *L'atto amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, a cura di L. MAZZAROLLI-G. PERICU-A. ROMANO- F.A. ROVERSI MONACO-F.G. SCOCA, Bologna, 2001, cit., 1532 ss;
- VILLATA R., *Osservazioni in tema di competenza in ordine alle procedure espropriative e di riparto di giurisdizioni*, in *Giur. it.*, 1978, I, 1, 1073.
- VIPIANA PERPETUA P.M., *Gli atti amministrativi: vizi di legittimità e di merito, cause di nullità ed irregolarità*, Padova, 2003, 381 ss.
- VIRGA P., *Diritto amministrativo*, vol. I, cit., Giuffrè, Milano, 2001, p 371.
- VIRGA P., *Luci ed ombre nel nuovo testo unico sulle espropriazioni*, in *www.giustamm.it*, 2001, cit., 3;
- ZUCCALÀ, *La difesa del possesso*, Piacenza 1956, 13;

## Riferimenti Giurisprudenziali

Cass. Civ. n. 10771 del 16 ottobre 1995 DeJure

Cass. Civ. n. 1164 del 8 marzo 1978; DeJure

Cass. Civ. n. 1323 del 1992 DeJure

Cass. Civ. n. 1716 del 2 luglio 1966; DeJure

Cass. Civ. n. 1725 del 22 febbraio 1994 in Dir. giur. agr., 1994, 623;

Cass. Civ. n. 21433 del 2007 DeJure

Cass. Civ. n. 242 del 22 gennaio 1985 DeJure

Cass. Civ. n. 2598 del 25 marzo 1997; DeJure

Cass. Civ. n. 3041 del 8 maggio 1980 DeJure

Cass. Civ. n. 378 del 5 febbraio 1968; DeJure

Cass. Civ. n. 3814 del 2 agosto 1978; DeJure

Cass. Civ. n. 4702 del 12 maggio 1999. DeJure

Cass. Civ. n. 6818 del 14 dicembre 1988; DeJure

Cass. Civ. n. 6944 del 5 luglio 1999, DeJure

Cass. Civ. n. 6966 del 20 dicembre 1988, in Rep. Foro il. 1988,

Cass. Civ. n. 909 del 8 maggio 1967; DeJure

Cass. Civ. n. 9487 del 13 settembre 1993 DeJure

Cass. Civ. Sez. I n. 10298 del 1992, DeJure

Cass. Civ. Sez. I n. 10461 del 14 maggio 2014, DeJure

Cass. Civ. Sez. I n. 1117 del 1977 DeJure

Cass. Civ. Sez. I n. 11407 del 2012, DeJure

Cass. Civ. Sez. I n. 12023 del 2004 DeJure

Cass. Civ. Sez. I n. 13669 del 2007 DeJure

Cass. Civ. Sez. I n. 1730 del 1999 DeJure

Cass. Civ. Sez. I n. 18580 del 2020, DeJure

Cass. Civ. Sez. I n. 21433 del 2007 DeJure

Cass. Civ. Sez. I n. 2406 del 1979 DeJure

Cass. Civ. Sez. I n. 2539 del 2015, DeJure  
Cass. Civ. Sez. I n. 26327 del 2016, DeJure  
Cass. Civ. Sez. I n. 50 del 1977 DeJure  
Cass. Civ. Sez. I n. 5293 22 aprile 2000 in Giust. Civ. 2000, I, 1942;  
Cass. Civ. Sez. I n. 6742 del 2014, DeJure  
Cass. Civ. Sez. I n. 771 del 1998, DeJure  
Cass. Civ. Sez. I n. 8580 del 1998 DeJure  
Cass. Civ. Sez. I n.11901 del 2014 DeJure  
Cass. Civ. Sez. I n.13669 del 2007, DeJure  
Cass. Civ. Sez. I n.5293 del 2000; DeJure  
Cass. Civ. Sez. I, 8 giugno 2001, n.7775, in Cons. Stato, 2001, II, 1493.  
Cass. Civ. Sez. I, 9 febbraio 2001, n. 1836; DeJure  
Cass. Civ. Sez. I, n. 5293, 22 aprile 2000, in Giust. civ. 2000, I, 1943-1944;  
Cass. Civ. Sez. I, n. 5588, 16 settembre 1983, in Cons. Stato, 1983, II, 1515.  
Cass. Civ. Sez. I, n.5339, 26 febbraio 2021, Giustizia Civile Massimario 2021  
Cass. Civ. Sez. II - 20/12/1988, DeJure  
Cass. Civ. Sez. II n. 1253 del 2000 DeJure  
Cass. Civ. Sez. II n. 13153 del 2021 DeJure  
Cass. Civ. Sez. II n. 1323 del 1992 DeJure  
Cass. Civ. Sez. II n. 13558 del 1999, DeJure  
Cass. Civ. Sez. II n. 13558, 4 dicembre 1999 in giur.it 2000, 1882  
Cass. Civ. Sez. II n. 17172 del 2008 DeJure  
Cass. Civ. Sez. II n. 20608 del 2017 DeJure  
Cass. Civ. Sez. II n. 23850 del 2018 DeJure  
Cass. Civ. Sez. II n. 2392 del 2009 DeJure  
Cass. Civ. Sez. II n. 24529 del 2022, p. 4 della motiv., DeJure  
Cass. Civ. Sez. II n. 25594 del 2013, DeJure  
Cass. Civ. Sez. II n. 25926 del 2022, DeJure  
Cass. Civ. Sez. II n. 26990 del 26/11/2020, Giustizia Civile Massimario 2021 DeJure

Cass. Civ. Sez. II n. 2962 del 2012 DeJure  
Cass. Civ. Sez. II n. 3836 del 1983 DeJure  
Cass. Civ. Sez. II n. 5996 del 2014, DeJure  
Cass. Civ. Sez. II n. 6893 del 2014 DeJure  
Cass. Civ. Sez. II n. 6966 del 1988 DeJure  
Cass. Civ. Sez. II n. 6966 Giust. civ. Mass. 1988, fasc. 12.  
Cass. Civ. Sez. II n. 8753 del 1997 DeJure  
Cass. Civ. Sez. II n. 9396 del 2005, DeJure  
Cass. Civ. Sez. II, n. 13558, 4 dicembre 1999, in Giur. i., 2000, 1824-1825;  
Cass. Civ. Sez. II, n. 23850, 02 ottobre 2018, Giustizia Civile Massimario 2018  
Cass. Civ. Sez. II, n. 25594, 14 novembre 2013, Archivio delle locazioni 2014, 1, 41  
Cass. Civ. Sez. II, n. 25594, 14 novembre 2013, Rivista Giuridica dell'Edilizia 2014, 1, I, 56;  
Cass. Civ. Sez. III n. 1716 del 1966, DeJure  
Cass. Civ. Sez. III n. 4079 del 1968 DeJure  
Cass. Civ. Sez. Un. n. 10824 del 2014 DeJure  
Cass. Civ. Sez. Un. n. 11351 del 1998 DeJure  
Cass. Civ. Sez. Un. n. 1343, 10 febbraio 1998, in Cons. Stato, 1998, II, 868;  
Cass. Civ. Sez. Un. n. 14865 del 2006; DeJure  
Cass. Civ. Sez. Un. n. 15290 del 2006, DeJure  
Cass. Civ. Sez. Un. n. 17954 del 2007, DeJure  
Cass. Civ. Sez. Un. n. 23 aprile 2001 n 173 DeJure  
Cass. Civ. Sez. Un. n. 27456 del 2016, DeJure  
Cass. Civ. Sez. Un. n. 3226 del 1979 DeJure  
Cass. Civ. Sez. Un. n. 4116 del 17 giugno 1988, in Cons. Stato, 1988, II, 2118.  
Cass. Civ. Sez. Un. n. 5383 del 23 ottobre 1984 in Cons. Stato, 1985, II, 61  
Cass. Civ. Sez. Un. n. 6129 del 1986 DeJure  
Cass. Civ. Sez. Un. n. 651 del 12 gennaio 2023 DeJure  
Cass. Civ. Sez. Un. n. 7344 del 1983, DeJure

Cass. Civ. Sez. Un. n. 9072 del 2003 DeJure  
Cass. Civ. Sez. Un. n.14865, 28/06/2006, Giustizia Civile Massimario 2006, 6  
Cass. Civ. Sez. VI - 14/05/2021, n. 13153 Giustizia Civile Massimario 2021 DeJure  
Cons. St. ad. Gen. parere n. 4 del 2001 DeJure  
Cons. St. ad. Plen. 15 settembre 1999 n. 14 DeJure  
Cons. St. ad. Plen. 19 luglio 1983 n 21 DeJure  
Cons. St. Sez. II, 16 dicembre 2019, n. 8498 DeJure  
Cons. St. Sez. IV 10 dicembre 2009 n. 7755 DeJure  
Cons. St. Sez. IV, 16 marzo 2010, n.1540 DeJure  
Cons. St. Sez. IV, 18 febbraio 2020, n.1236 Redazione Giuffrè 2020  
Cons. St. Sez. IV, 18 settembre 1997, n. 982; DeJure  
Cons. St. Sez. IV, 19 gennaio 2000, n. 248 DeJure  
Cons. St. Sez. IV, 20 dicembre 1977, n. 1291; DeJure  
Cons. St. Sez. IV, 20 giugno 1972, n. 536. DeJure  
Cons. St. Sez. IV, 20 luglio 2016, n. 3291 DeJure  
Cons. St. Sez. IV, 21 agosto 2013, n.4229 Foro Amministrativo - C.d.S. (II) 2013, 7-8, 2043 (s.m)  
Cons. St. Sez. IV, 21 novembre 2001, n. 5904 DeJure  
Cons. St. Sez. IV, 21 ottobre 1988, n. 803, in Cons. Stato, 1988, I, 1174;  
Cons. St. Sez. IV, 29 maggio 1998, n. 894; DeJure  
Cons. St. Sez. IV, 30 novembre 1992, n. 990, in Cons. Stato, 1992, I,1553.  
Cons. St. Sez. IV, 4 aprile 2012, n. 1991 DeJure  
Cons. St. Sez. IV, 5 febbraio 2009, n. 650; DeJure  
Cons. St. Sez. IV, n. 2114 del 2019; DeJure  
Cons. St. Sez. IV, n. 2874 del 2018 DeJure  
Cons. St. Sez. IV, n. 4176 del 2010 DeJure  
Cons. St. Sez. IV, n. 5904 del 2001; DeJure  
Cons. St. Sez. V, 11 luglio 1975, n. 1000; DeJure  
Cons. St. Sez. V, 13 giugno 2008, n. 2969 DeJure

Cons. St. Sez. V, 23 marzo 1993, n. 405; DeJure  
Cons. St. Sez. V, 27 aprile n. 1988, n. 268; DeJure  
Cons. St. Sez. VI - 11 settembre 2014, n. 4623, Foro Amministrativo (II) 2014, 9, 2324  
Cons. St. Sez. VI 19 febbraio 2016 n 679 DeJure  
Cons. St. Sez. VI, 16 agosto 2001, n. 4407; DeJure  
Cons. St., 12 novembre 1974, n. 768, in Foro it., 1975, III, 194;  
Cons. St., Ad. gen, 29 marzo 2001, n. 4/2001, cit., 1919-1920 DeJure  
Cons. St., Ad. gen, 4/2001 DeJure  
Cons. St., Ad. gen., 29 marzo 2001, n. 4/2001, in Giust. it., 2001, n. 4, punto 24.2;  
Cons. St., Ad. plen, 15 settembre 1999, n. 14, in Cons. Stato, 1999, I, 1301  
Cons. St., Ad. plen., 18 giugno 1986, n. 6, in Giur. it, 1987, III, 1, 22;  
Cons. St., Ad. plen., 20 novembre 1972, n. 12 DeJure  
Cons. St., Ad. plen., 22 maggio 1984, n. 11; DeJure  
Cons. St., Ad. plen., 26 marzo 2003, n. 4, in Cons. Stato, 2003, 1, 533;  
Cons. St., Ad. plen., 7 maggio 1982, n. 8, in Cons. Stato, 1982, I, 613;  
Cons. St., parere n. 4/2001 DeJure  
Corte Cost. 20 novembre 2013, n. 275 DeJure  
Corte Cost. 6 luglio 1966 n 90 DeJure  
Corte Cost. n. 143 del 1989 DeJure  
Corte Cost. n. 155 del 1995 DeJure  
Corte Cost. n. 241 del 2008 DeJure  
Corte Cost. n. 44 del 1966 DeJure  
Corte Cost. n. 85 del 2012 DeJure  
Corte Cost. n. 90 del 1966 DeJure  
Corte Cost. n. 94 del 2009 DeJure  
T.A.R. Ancona, (Marche) sez. I, 08 ottobre 2014, n.819, Foro Amministrativo (II)  
2014, 10, 2628 (s.m)  
T.A.R. Brescia, (Lombardia), 12 febbraio 2002, n.175 Foro amm. TAR 2002, 410  
(s.m)

T.A.R. Calabria-Reggio Calabria, 20 dicembre 1999, n. 1977, in Trib. amm. reg., 2000, I, 963.

T.A.R. Calabria, Catanzaro, I, n. 1273 del 2009: DeJure

T.A.R. Campania, Napoli, 23 ottobre 2002, n. 6604; DeJure

T.A.R. Lazio, sez. II, 11 giugno 1986, n. 1032, in Trib. amm. reg., 1986, I, 2070.

T.A.R. Molise - 16 febbraio 1989, n. 82, Foro Amm. 1990, 155 (s.m)

T.A.R. Napoli, (Campania) sez. IV, 21 gennaio 2014, n.385 Rivista Giuridica dell'Edilizia 2014, I, 148

T.A.R. Puglia-Bari, sez. I, 9 giugno 1998, n. 485, in Trib. amm. reg., 1998, I, 3377

T.A.R. Puglia-Lecce, 9 aprile 1992, n. 143, in Trib. amm. reg., 1992, I, 2256.

T.A.R. Puglia, Bari, 21 ottobre 2002, n. 4632 DeJure

T.A.R. Sicilia sez. II - Palermo, 17 gennaio 2022, n. 90 Redazione Giuffrè amm. 2022