

ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ

REPORT ANNUALE - 2011 - ITALIA

(Dicembre 2011)

Prof. Fabio SAITTA

INDEX

1. PREMESSA

2. LA C.D. «ACQUISIZIONE SANANTE»: MORTE E RESURREZIONE DI UN ISTITUTO

3. I REITERATI INTERVENTI DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN MATERIA DI INDENNITÀ D'ESPROPRIO

4. VINCOLI URBANISTICI: LA STORIA INFINITA

1. PREMESSA

Com'è noto, soltanto da una decina d'anni la disciplina dell'espropriazione per pubblica utilità ha trovato una sistemazione organica con l'adozione del testo unico emanato con d.p.r. n. 327 del 2001, poi modificato dal d.lgs. n. 302 del 2002¹. Negli ultimi decenni antecedenti l'introduzione di tale articolato normativo, quando ancora si applicava

¹ Per un commento al predetto testo unico, F. CARINGELLA – G. DE MARZO – R. DE NICTOLIS – L. MARUOTTI, *L'espropriazione per pubblica utilità*, 2ª ed., Milano, Giuffrè, 2003.

a quasi tutte le espropriazioni la legge fondamentale del 1865², la giurisprudenza aveva giocato un ruolo determinante, talvolta addirittura creando, *ex novo*, interi istituti³. Ancorché siffatta creazione pretoria sia in buona parte venuta meno a seguito dell'entrata in vigore di un *corpus* normativo unitario, la giurisprudenza, specie ai massimi livelli, ha continuato a recitare un ruolo fondamentale, rappresentando – come si vedrà – sia una bussola per operatori e cultori di questa complessa materia, sia un preziosissimo strumento per operare delle correzioni di rotta rispetto al percorso tracciato dal testo unico.

2. LA C.D. «ACQUISIZIONE SANANTE»: MORTE E RESURREZIONE DI UN ISTITUTO

Proprio con riguardo alla giurisprudenza pretoria che ha caratterizzato l'evoluzione della materia in esame, gli addetti ai lavori non possono non ricordare che, ormai un trentennio orsono, la Corte di cassazione aveva inventato di sana pianta un nuovo modo di acquisto della proprietà da parte della pubblica amministrazione, affermando che il fondo privato accede all'opera pubblica realizzata e che il diritto alla restituzione del fondo medesimo si converte in diritto al risarcimento del danno, in costanza dell'illecito compiuto dall'autorità amministrativa⁴.

² Legge 25 giugno 1865, n. 2359.

³ Così R. CARANTA, *Espropriazione per pubblica utilità*, in *Enc. dir.*, Agg., V, Milano, Giuffrè, 2001, 407, alludendo al discusso istituto dell'occupazione appropriativa, poi recepito dal legislatore (v. *infra*, § 2).

⁴ Sez. un., 14 febbraio 1983, n. 1464, in *Foro it.*, 1983, I, 626, con nota di R. ORIANI, *Prime osservazioni sulla c.d. occupazione appropriativa da parte della p.a.*

Nonostante la dottrina avesse subito manifestato seri dubbi in ordine alla sua compatibilità con il principio di legalità⁵, tale istituto – definito «occupazione acquisitiva» o «appropriativa» – aveva finito per trovare copertura legislativa, con il colpevole avallo della Corte costituzionale⁶ e della Corte di cassazione, che aveva escluso qualsivoglia contrasto con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, rilevando che l'istituto presupponeva una valida dichiarazione di pubblica utilità, con rispetto della riserva di legge e di un ristoro idoneo ad assicurare un giusto equilibrio tra gli interessi coinvolti⁷.

Di contrario avviso era stata la Corte di Strasburgo, che aveva, invece, affermato l'incompatibilità della costruzione giurisprudenziale con l'art. 1 del primo Protocollo addizionale dell'anzidetta Convenzione⁸.

Tuttavia, anziché trarne spunto per modificare la disciplina dell'espropriazione rifacendosi alla propria tradizionale civiltà giuridica e conformarsi agli orientamenti normativi europei⁹, il legislatore italiano aveva ritenuto di sostituire l'istituto creato dalla giurisprudenza pretoria con un'apposita previsione del testo unico sulle espropriazioni del 2001 (art. 43), che aveva consentito la c.d. «acquisizione sanante», *id est* l'acquisizione al patrimonio indisponibile dell'amministrazione di un bene immobile modificato per scopi di

⁵ Per tutti, A. GAMBARO, *L'occupazione acquisitiva e i dialoghi tra i formanti*, in *Foro it.*, 1993, V, 417; *amplius*, *ID.*, *Occupazione acquisitiva*, in *Enc. dir.*, Agg., IV, Milano, Giuffrè, 2000, 854 ss.

⁶ Come riferisce R. CARANTA, *op. cit.*, 423, al quale si rinvia per i relativi riferimenti normativi e giurisprudenziali, la Consulta aveva, infatti, fatto salva la scelta del legislatore di prevedere per l'occupazione appropriativa – in luogo dell'integrale risarcimento dei danni che sarebbe dovuto spettare al proprietario per aver subito un illecito – il medesimo indennizzo previsto in caso di espropriazione legittima, semplicemente escludendo la decurtazione del 40% e prevedendo un'ulteriore maggiorazione del 10%.

⁷ Sez. I, 25 febbraio 2000, n. 2148, in *Urb. e app.*, 2000, 616.

⁸ C.E.D.U., Sez. II, 30 maggio 2000, *Albergo Belvedere*, in *Guida al diritto*, 2000, n. 39, 108.

⁹ Come aveva auspicato, nel chiudere la sua voce enciclopedica, R. CARANTA, *op. cit.*, 427.

interesse pubblico, in assenza di un valido provvedimento ablatorio. Anche quest'ultimo istituto era sopravvissuto a lungo alle numerose critiche provenienti dalla dottrina¹⁰, fino a quando, poco più di un anno fa, la Corte costituzionale aveva ravvisato un eccesso di delega ed aveva dichiarato l'illegittimità della succitata disposizione del testo unico per violazione dell'art. 76 della Costituzione¹¹. La Consulta, peraltro, seppur in via incidentale¹², aveva anche evidenziato la dubbia compatibilità dell'istituto con i principi dettati dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, affermando a chiare lettere che il legislatore avrebbe potuto raggiungere in altro modo il proprio obiettivo «ed anche espungere del tutto la possibilità di acquisto connesso esclusivamente a fatti occupatori, garantendo la restituzione del bene al privato, in analogia con altri ordinamenti europei».

La giurisprudenza amministrativa aveva subito provato a colmare il vuoto normativo determinato dalla predetta sentenza costituzionale, affermando, poco più di un mese dopo, l'applicabilità dell'istituto della specificazione (art. 940 c.c.), in virtù del quale «la proprietà dell'opera pubblica viene acquistata, a titolo originario, dall'ente specificatore nel momento in cui l'opera di specificazione è completata, cioè si è avuta la specificazione; questo non in conseguenza di un illecito ma di un istituto che affonda le sue radici nel

¹⁰ Critiche sintetizzate ed al contempo confutate da L. MARUOTTI, *Art. 43*, in F. CARINGELLA – G. DE MARZO – R. DE NICTOLIS – L. MARUOTTI, *op. cit.*, 606-611.

¹¹ Sent. 8 ottobre 2010, n. 293, in www.lexitalia.it, n. 10/2010, commentata, *in primis*, da F. PATRONI GRIFFI, *Prime impressioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 293 del 2010, in tema di espropriazione indiretta*, in www.federalismi.it, n. 19/2010; R. CARIDÀ, *La Consulta decreta la fine dell'acquisizione sanante? La parola al legislatore ... o alla fantasia della giurisprudenza*, in www.giurcost.org.

¹² Da qui le critiche di alcuni commentatori nei confronti di un atteggiamento definito «attendista» in quanto ispirato al malcelato intento di non prendere posizione sugli argomenti in discussione: G. RAMACCIONI, *La tutela multilivello del diritto di proprietà: il caso della acquisizione sanante. Da Locke a Renner ... e ritorno!* (Relazione al Convegno su: «Diritto civile e principi costituzionali europei ed italiani» - Perugia, 25-26 marzo 2011), in <http://principi-ue.unipg.it>, 16 del dattiloscritto.

diritto romano e costituisce un fatto che dà diritto ad un indennizzo non un illecito che dà diritto al risarcimento del danno»¹³.

Tale innovativa soluzione non era apparsa condivisibile in quanto, nel nostro ordinamento, la fattispecie dell'opera eseguita dal terzo con materiali propri su suolo altrui trova puntuale disciplina nell'art. 936 c.c., rubricato, appunto, «Opere fatte da un terzo con materiali propri»¹⁴. L'istituto della specificazione riguarda, peraltro, le cose mobili, sicchè anche per questo l'operazione ermeneutica compiuta dai giudici leccesi – che intendevano operare una «mitigazione del carattere assoluto della proprietà fondiaria» tale da attenuarne gli elementi distintivi rispetto a quella mobiliare partendo da uno stesso concetto, quello della modificazione di una cosa, «in modo talmente incisivo da dar vita ad una cosa che non può essere identificata con quella esistente prima della modificazione» – era apparsa un po' forzata¹⁵.

Forse meno originale, ma più ancorata al dato pratico, era sembrata la conclusione di altro tribunale, che aveva ritenuto che, stando così le cose, all'annullamento giurisdizionale del decreto d'esproprio non potesse che seguire l'integrale restituzione, previa remissione in pristino, del terreno, oltre al risarcimento dei danni per il mancato godimento dello stesso¹⁶. Va da sé, peraltro, che si trattava di una conclusione a dir poco tragica per le pubbliche amministrazioni, che, in presenza di occupazioni illegittime seguite da irreversibili trasformazioni, non avrebbero potuto far altro che ripristinare la situazione

¹³ T.A.R. Puglia-Lecce, Sez. I, 24 novembre 2010, n. 2683, in www.lexitalia.it, n. 11/2010.

¹⁴ S. LEONE, *Illegittimità costituzionale dell'articolo 43, d.p.r. 8 giugno 2001, n. 327: dubbi e soluzioni interpretative*, in www.lexitalia.it, n. 2/2011.

¹⁵ M. MORELLI, *Il vuoto normativo lasciato dall'abrogazione dell'art. 43 D.p.r. n. 327/01: l'analisi della situazione in atto impone un immediato intervento legislativo*, in www.lexitalia.it, n. 2/2011, § 1.

¹⁶ Così T.A.R. Toscana, Sez. I, 11 gennaio 2011, n. 29, in www.lexitalia.it, n. 1/2011.

precedente, con buona pace della pubblica utilità¹⁷.

Ancor più penalizzante per l'ente pubblico era parsa la soluzione interpretativa basata sugli artt. 934 e 936 c.c., in virtù dei quali il proprietario del terreno avrebbe potuto scegliere se acquisire la proprietà dell'opera realizzata sul terreno stesso ovvero obbligare l'esecutore della stessa a rimuoverla¹⁸.

Era verosimilmente stata una siffatta considerazione pratica circa le sorti dell'interesse pubblico che sta a base delle espropriazioni ad indurre altra giurisprudenza, da un lato, a tentare di circoscrivere gli effetti della pronuncia d'incostituzionalità dell'ottobre 2010¹⁹ e, dall'altro, ad escogitare soluzioni di compromesso, come quella che, nel caso di occupazione illegittima con irreversibile trasformazione del fondo, escludeva una condanna puramente risarcitoria a carico della pubblica amministrazione, ritenendo che una siffatta condanna presupponga necessariamente l'avvenuto trasferimento della proprietà alla mano pubblica, trasferimento che, dopo l'abrogazione dell'art. 43, non sarebbe potuto che avvenire mediante un accordo *ex art. 11 l. n. 241 del 1990* finalizzato

¹⁷ M. MORELLI, *ibidem*. Critico anche S. LEONE, *ibidem*, secondo il quale la soluzione dei giudici toscani si pone anche in contrasto con l'art. 936 c.c.

¹⁸ In tal senso, T.A.R. Campania-Napoli, Sez. V, 18 gennaio 2011, n. 262, in www.lexitalia.it, n. 1/2011.

¹⁹ Si allude a T.A.R. Piemonte, Sez. I, 14 gennaio 2011, n. 21, in www.lexitalia.it, n. 1/2011, secondo cui la sentenza costituzionale n. 293/2010 non travolge *ex se*, rendendoli direttamente inefficaci, i provvedimenti amministrativi che siano stati adottati, in virtù dell'art. 43 d.p.r. n. 327/2001, prima della sentenza stessa. Più recentemente, Cons. Giust. Amm. Reg. sic., 19 maggio 2011, n. 369, *ivi*, n. 6/2011, ha escluso che gli effetti di tale pronuncia possano prodursi nei confronti di una controversia per la quale, alla data di pubblicazione della sentenza della Corte, era stata emessa una sentenza, ancorchè non definitiva, passata in giudicato con la quale era stata riconosciuta soltanto in linea teorica la sussistenza del diritto del ricorrente alla restituzione del bene, ma in concreto era poi stata respinta, facendo salvi unicamente i profili risarcitori, la domanda di annullamento del provvedimento di acquisizione sanante.

alla cessione gratuita del bene all'amministrazione²⁰. Secondo questa impostazione, dunque, il giudice amministrativo avrebbe potuto accogliere la domanda risarcitoria solo subordinandola alla previa conclusione di un accordo di tal fatta²¹, accordo che, tuttavia, non sembra poter esser imposto *iussu iudicis*²², sicchè, se il privato espropriato insisteva per la tutela restitutoria, la stessa andava disposta, a meno che non ricorressero i presupposti per l'applicazione degli artt. 2933, comma 2, e/o 2058 c.c.²³ ovvero venisse rinnovato l'intero procedimento ablatorio con le sue garanzie²⁴.

Orbene, mentre la dottrina auspicava che il legislatore, il cui intervento non poteva ormai più essere procrastinato, tenesse nella dovuta considerazione i suggerimenti della Corte costituzionale, eliminando gli elementi di criticità dell'istituto dell'acquisizione

²⁰ E' l'impostazione di T.A.R. Campania-Salerno, Sez. II, 14 gennaio 2011, n. 43 (in www.lexitalia.it, n. 2/2011), sostanzialmente condivisa da: Cons. St., Sez. IV, 28 gennaio 2011, n. 676 (*ibidem*); T.A.R. Sicilia-Palermo, Sez. II, 1 febbraio 2011, n. 175 (*ibidem*); T.A.R. Lazio-Roma, Sez. II *quater*, 4 marzo 2011, n. 3260 (in www.giustamm.it, n. 4/2011); Cons. St., Sez. IV, 1 giugno 2011, n. 3331 (in www.lexitalia.it, n. 6/2011).

²¹ Così, esplicitamente, T.A.R. Lazio-Roma, Sez. II *quater*, n. 3260/2011, cit.

²² G. VIRGA, *Le occupazioni illegittime della P.A. dopo il "tramonto" dell'acquisizione sanante*, in www.lexitalia.it (17 aprile 2011).

²³ Cons. St., Sez. VI, 13 giugno 2011, n. 3561, in www.lexitalia.it, n. 6/2011. Diversa – e, a nostro avviso, non condivisibile in quanto in aperto contrasto con l'indirizzo della C.E.D.U. – l'impostazione di Cass., Sez. un., 31 maggio 2011, n. 11963, *ibidem*, secondo la quale, nel caso di occupazione illegittima e successiva irreversibile trasformazione del fondo da parte della pubblica amministrazione, la domanda di reintegrazione in forma specifica del pregiudizio subito *ex art.* 2058, comma 1, c.c. sarebbe ordinariamente destinata ad un esito negativo, dovendo trovare prioritario soddisfacimento l'interesse posto a base della realizzazione dell'opera, per cui solo nel caso in cui le condizioni di fatto riscontrate deponessero nel senso di un sopraggiunto difetto di interesse della pubblica amministrazione a perseguire l'obiettivo originariamente considerato meritevole di soddisfacimento, nulla osterebbe alla restituzione del terreno.

²⁴ Cons. St., Sez. IV, 2 settembre 2011, n. 4970 e 29 agosto 2011, n. 4833, in www.giustizia-amministrativa.it e in www.lexitalia.it, n. 9/2011.

sanante come disciplinato dall'art. 43 del testo unico²⁵, nello scorso mese di luglio, l'istituto stesso è stato reintrodotta all'interno di un decreto legge contenente disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria²⁶.

Essendo prematuro chiedersi se, con quest'ultimo intervento legislativo, il lungo travaglio dottrinale e giurisprudenziale che ha costantemente accompagnato, praticamente per trent'anni, l'istituto dell'occupazione acquisitiva abbia trovato il suo definitivo approdo²⁷, nel rinviare ai primi commenti per un raffronto del «nuovo» art. 42-*bis* con il «vecchio» art. 43²⁸ ed alle prime pronunce giurisprudenziali per la risoluzione dei dubbi interpretativi che circondano la nuova disposizione²⁹, ci limitiamo ad osservare come la stessa, se, da un lato, esenta la giurisprudenza dall'onere di ricorrere a peripezie interpretative per escludere il diritto alla restituzione del bene in favore del privato

²⁵ Così S. PIERONI, *Il de profundis della acquisizione coattiva 'sanante' ... Sarà vera fine?*, in www.federalismi.it, n. 23/2010, § 6.

²⁶ Art. 34, comma 1, d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito in l. 15 luglio 2011, n. 111, che ha introdotto, nel corpo del d.p.r. n. 327/2011, l'art. 42-*bis*, rubricato «Utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico».

²⁷ Così C. VARRONE, *L'accessione invertita fa finalmente il suo ingresso nell'ordinamento di settore dalla porta principale*, in www.giustamm.it, n. 8/2011.

²⁸ Cfr. M. MORELLI, *Il nuovo art. 42-bis del D.p.r. n. 327/01*, in www.lexitalia.it, n. 7-8/2011; ID., *Art. 42 bis del D.p.r. n. 327/01: ma perché non un nuovo procedimento di esproprio?*, *ivi*, n. 10/2011.

²⁹ Tra le prime pronunce, si segnalano: T.A.R. Sicilia-Catania, Sez. III, 19 agosto 2011, n. 2102, in www.lexitalia.it, n. 7-8/2011, secondo cui il G.A. può accogliere la domanda risarcitoria derivante dall'occupazione *sine titolo* di un bene privato per scopi di interesse pubblico, irreversibilmente trasformato, differendone, tuttavia, gli effetti all'emissione, da parte dell'autorità espropriante che abbia già manifestato *per facta concludentia* la volontà di mantenere in suo potere il bene privato, di un formale provvedimento acquisitivo da emanarsi a sensi dell'art. 42-*bis*; da ultimo, Cons. St., Sez. V, 2 novembre 2011, n. 5844, *ivi*, n. 11/2011, secondo cui, in base al nuovo art. 42-*bis*, dev'essere indennizzato anche l'eventuale danno morale subito dal proprietario espropriato.

espropriato, dall'altro, non sembra esente dal rischio di una nuova pronuncia di incostituzionalità – laddove non tiene in alcun conto il suggerimento della Consulta di trovare soluzioni alternative maggiormente in linea con i *dicta* della C.E.D.U.³⁰, chiaramente intesi a circoscrivere a casi davvero eccezionali l'utilizzo di un istituto che rappresenta invece, nel nostro Paese, una vera e propria modalità alternativa alla corretta procedura di esproprio³¹ – e, soprattutto, per com'è congegnata, non rende particolarmente allettante, per l'amministrazione espropriante, il percorso dell'acquisizione sanante, che non sembra tanto più agevole di quello, sotto svariati profili assai più lineare, della rinnovazione del procedimento espropriativo³².

3. I REITERATI INTERVENTI DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN MATERIA DI INDENNITÀ D'ESPROPRIO

Com'è noto, a seguito di due note sentenze costituzionali del 2007³³, sia l'indennità espropriativa che il risarcimento del danno conseguente ad occupazione acquisitiva devono corrispondere al valore effettivo del bene oggetto del procedimento

³⁰ N. D'ALESSANDRO – S. LEONE, *La demanialità del bene quale limite all'applicazione dell'art.42-bis T.U. espropriazioni ed alla restituzione del bene nell'ipotesi di occupazione sine titulo*, in www.lexitalia.it, n. 7-8/2011, § 4.

³¹ Così A. GUAZZAROTTI, *Espropriazioni illegittime e tutela multilivello della proprietà: prospettive costituzionali*, in *Studium iuris*, 2011, 515; P. CERBO, *Profili di costituzionalità della cd. acquisizione sanante*, in *Urb. e app.*, 2009, 215 ss.

³² Sul punto, *amplius*, M. MORELLI, *Art. 42 bis, cit.*, §§ 2-3.

³³ Sentt. 24 ottobre 2007, nn. 348 e 349, in www.giurcost.org.

ablatorio, così come prevedeva l'art. 39 della legge fondamentale del 1865³⁴.

La giurisprudenza, però, riteneva che, per i terreni non edificabili, continuassero ad applicarsi le disposizioni che prevedevano che l'indennità di espropriazione fosse commisurata a valori che prescindono all'area oggetto del procedimento espropriativo ed ignorano ogni dato valutativo inerente ai requisiti specifici del bene³⁵.

Alcuni mesi fa, è nuovamente intervenuta la Corte costituzionale, che ha ritenuto tale normativa costituzionalmente illegittima, per contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 1 del primo Protocollo addizionale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nell'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo, e con l'art. 42, comma 3, Cost.³⁶. Secondo i Giudici delle leggi, tale criterio ha un carattere inevitabilmente astratto, che elude il ragionevole legame con il valore di mercato del bene abitato, prescritto dalla C.E.D.U. e coerente, del resto, con il serio ristoro richiesto dalla giurisprudenza costituzionale (invero, solo dalla più recente!), per cui, «[f]ermo restando che il legislatore non ha il dovere di commisurare integralmente l'indennità di espropriazione al valore di mercato e che non sempre è garantita dalla Cedu una riparazione integrale, l'esigenza di effettuare una valutazione di congruità dell'indennizzo espropriativo, determinato applicando eventuali meccanismi di correzione sul valore di mercato, impone che quest'ultimo sia assunto quale termine di riferimento dal legislatore, in guisa da garantire il giusto equilibrio tra l'interesse generale e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali degli individui».

³⁴ Cass., Sez. un., 14 febbraio 2011, n. 3567, in www.lexitalia.it, n. 2/2011; Sez. I, 25 novembre 2010, n. 23965 e 21 giugno 2010, n. 14939, in *Urb. e app.*, 2011, 302 e in *CED Cassazione*, 2010.

³⁵ Cfr., *ex multis*, Cass., Sez. un., 2 febbraio 2011, n. 2419, in *CED Cassazione*, 2011, che ha ritenuto applicabile il criterio di cui all'art. 13 l. n. 2892/1885 (c.d. legge «per il risanamento della città di Napoli»), che conduce alla determinazione di un indennizzo inferiore al valore venale effettivo.

³⁶ Sent. 10 giugno 2011, n. 181, in www.giurcost.org.

Un altro duro colpo, dunque, è stato inferto al testo unico sull'espropriazione da parte della Corte costituzionale, che, muovendosi nel solco tracciato dalla C.E.D.U., sembra ormai intenzionata a capovolgere il precedente sistema normativo, recepito dal testo unico del 2011, che sacrificava eccessivamente le legittime pretese dei soggetti espropriati³⁷.

Va da sé che, una volta venuti meno i riduttivi criteri di determinazione dell'indennità di espropriazione basati sui valori agricoli medi, anche per le aree agricole torna nuovamente applicabile il criterio generale dell'indennizzo pari al valore venale del bene, fissato dall'art. 39 della legge fondamentale del 1865³⁸.

Di qui a poco, peraltro, la scure della Consulta potrebbe colpire nuovamente, in quanto, alcuni mesi fa, è stata sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 7, del testo unico sulle espropriazioni, nella parte in cui, in caso di omessa dichiarazione o di dichiarazione di valori assolutamente irrisori ai fini dell'I.C.I., non stabilisce un limite alla riduzione dell'indennità d'esproprio idoneo ad impedire la totale elisione di qualsiasi ragionevole rapporto tra il valore venale del suolo espropriato e l'ammontare dell'indennità, pregiudicando in tal modo anche il diritto ad un serio ristoro, spettante al proprietario³⁹.

4. VINCOLI URBANISTICI: LA STORIA INFINITA

Per concludere, va segnalata la perdurante incertezza giurisprudenziale in ordine alla distinzione tra vincoli espropriativi e vincoli conformativi.

³⁷ M. MORELLI, *Le picconate al Testo Unico sugli espropri: non sarà il caso di intervenire in via legislativa?*, in www.lexitalia.it, n. 6/2011, § 1.

³⁸ Cass., Sez. I, 29 settembre 2011, nn. 19936 e 19938, in www.lexitalia.it, n. 10/2011.

³⁹ Cass., Sez. un., ord. 14 aprile 2011, n. 8489, in www.lexitalia.it, n. 5/2011.

Com'è noto, alla luce di una nota pronuncia costituzionale del 1999⁴⁰, l'art. 9 del testo unico sugli espropri – secondo cui il vincolo preordinato all'esproprio ha la durata di cinque anni e decade se entro tale termine non è dichiarata la pubblica utilità dell'opera, potendo essere reiterato solo motivatamente – si applica soltanto ai vincoli espropriativi e non anche a quelli conformativi.

A ciò si aggiunga che, per costante giurisprudenza, i vincoli preordinati all'esproprio non rilevano ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione, ragion per cui la regola secondo la quale l'edificabilità legale dipende dalle previsioni degli strumenti urbanistici non solleva dall'onere di discernere, all'interno di queste, tra vincoli conformativi ed espropriativi, posto che soltanto i primi sono suscettibili di determinare la natura dell'area espropriata.

Acclarata, dunque, l'importanza della distinzione, corre l'obbligo di riferire che le amministrazioni comunali sono solite superare la difficoltà di reiterare i vincoli espropriativi trasformandoli in vincoli conformativi, dando vita così – con il colpevole avallo della giurisprudenza, che ritiene che non ricorra lo schema del vincolo ablatorio allorquando la particolare conformazione data al territorio in sede di pianificazione urbanistica lasci spazio d'intervento anche al privato, nel rispetto delle tipologie di opere che possono essere ivi realizzate, se ed in quanto queste non vengano riservate all'esclusiva competenza della mano pubblica⁴¹ - ad una prassi che finisce per penalizzare il privato,

⁴⁰ Sent. 12 maggio 1999, n. 179, in www.giurcost.org.

⁴¹ Per i relativi riferimenti giurisprudenziali si rinvia all'ampia rassegna di V. SALAMONE, *I vincoli urbanistici preordinati all'espropriazione per pubblica utilità*, in www.giustizia-amministrativa.it (2 marzo 2010), spec. § 4. *Adde* Cons., St., Sez. IV, 2 settembre 2011, n. 4951, in www.lexitalia.it, n. 9/2011, che, facendo applicazione di quel criterio distintivo, ha affermato, in linea peraltro con il costante orientamento giurisprudenziale, che costituisce vincolo conformativo, e non anche espropriativo – la cui apposizione non richiede, quindi, né la contestuale previsione di un indennizzo né una puntuale motivazione sulle ragioni poste a base dell'eventuale reiterazione della previsione – la destinazione a parcheggio impressa dallo strumento urbanistico a determinate aree; T.A.R. Sicilia-Catania, Sez. I, 7 marzo 2011, n. 555, in www.giustizia-amministrativa.it, che ha, invece, ritenuto a contenuto sostanzialmente espropriativo il vincolo di destinazione a servizi pubblici di quartiere, con la

perpetuando una situazione di fatto di compressione della proprietà privata derivante sia dall'impossibilità di realizzare interventi di pubblica utilità per mancanza di una convenienza economica, sia dall'assenza di indicazioni delle stesse amministrazioni che permettano al privato di comprendere le modalità di realizzazione degli interventi e di gestione dei beni pubblici ai fini di un ritorno economico⁴².

A complicare la situazione contribuisce la giurisprudenza, che talvolta considera vincoli conformativi tendenzialmente tutte le previsioni contenute in un piano regolatore generale di secondo livello, *ergo* anche quelle che prefigurano una futura utilizzazione pubblica dell'area come verde sportivo, parcheggi, servizi, ecc., rinviando ad un futuro piano attuativo ovvero ad una specifica dichiarazione di pubblica utilità l'individuazione puntuale del bene da espropriare, tal'altra afferma, invece, che l'imposizione di vincoli preordinati all'esproprio può essere contenuta in strumenti urbanistici di secondo livello solo ove gli stessi individuino già in modo particolare e circostanziato la localizzazione della futura opera pubblica⁴³.

conseguente possibilità di realizzare soltanto edifici per l'istruzione, attrezzature collettive, parcheggi e verde attrezzato.

⁴² P. URBANI, *I vincoli misti: tutela delle aspettative qualificate, interesse pubblico e discrezionalità amministrativa*, in www.pausania.it (16 giugno 2010), secondo cui «dalla padella della temporaneità dei vincoli urbanistici siamo passati alla brace di vincoli urbanistici astrattamente conformativi con buona pace per il rispetto dei principi costituzionali in materia di diritto di proprietà di cui all'art. 42 Cost.».

⁴³ Sul punto, R. GISONDI, *Edificabilità delle aree espropriate: una questione giuridica od urbanistica?*, in www.lexitalia.it, n. 5/2001.