ARGOMENTI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO

a cura di
Alfredo Contieri

manuali per l'università

ARGOMENTI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO

a cura di

Alfredo Contieri

EDITORIALE SCIENTIFICA

Napoli

Questa pubblicazione è stata realizzata con il contributo dell'Università degli Studi di Napoli Federico II. Dipartimento di Giurisprudenza.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© Copyright 2022 Editoriale Scientifica s.r.l.
Via S. Biagio dei Librai, 39
Palazzo Marigliano
80138 Napoli

Tutti i diritti (traduzione, adattamento) sono riservati per tutti i Paesi.
La riproduzione, anche parziale, e con qualsiasi mezzo
(compresi microfilms e fotostatiche) è vietata.

ISBN 979-12-5976-440-9

INDICE

Premessa di Alfredo Contieri VII

Notizie sugli Autori IX

PARTE I
ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA E PROCEDIMENTO

Considerazioni sull'attività amministrativa consensuale nell'ordinamento italiano
Alfredo Contieri 3

Il riesame del provvedimento amministrativo: annullamento e revoca dopo la legge n. 124/2015 (cosiddetta Legge Madia)
Alfredo Contieri 25

La segnalazione certificata di inizio attività
Fiorenzo Liguori 41

Il silenzio assenso tra le amministrazioni secondo l'art. 17-*bis* della legge n. 241/90: la resistibile ascesa della semplificazione meramente temporale
Alfredo Contieri 73

Il lungo cammino della trasparenza tra accesso e accesso civico
Alfredo Contieri 89

La conferenza di servizi
Giovanni Cocozza 109

La decisione amministrativa algoritmica
Margherita Interlandi, Lorenza Tomassi 133

Il procedimento espropriativo per pubblica utilità: questioni tradizionali e problemi attuali
Vinicio Brigante 159

Parte II
ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA E SERVIZI

Le Autorità amministrative indipendenti
Francesco Zammartino 187

Deficit di rappresentatività delle autorità indipendenti e legalità procedurale
Alfredo Contieri 221

La disciplina del servizio idrico integrato: qualche certezza e persistenti interrogativi
Bruno Mercurio 231

La tutela multilivello del diritto alla salute: appunti per una nuova *governance* sanitaria globale
Mariaconcetta D'Arienzo 261

Il "caso" delle concessioni demaniali balneari
Giuliana di Fiore 281

IL PROCEDIMENTO ESPROPRIATIVO PER PUBBLICA UTILITÀ: QUESTIONI TRADIZIONALI E PROBLEMI ATTUALI

Vinicio Brigante

Sommario: 1. Indici legislativi, cenni storici e disciplina vigente. – 2. L'apposizione del vincolo e la ritrovata centralità del momento urbanistico. – 3. L'accertamento della pubblica utilità del bene: identità di significato e difformità di interpretazioni. – 4. La determinazione dell'indennità: i risolutivi orientamenti della Corte EDU. – 5. Il decreto di esproprio. – 6. Occupazioni *sine titulo:* brevi cenni critici

1. *Indici legislativi, cenni storici e disciplina vigente*

L'espropriazione, in senso etimologico la privazione del diritto di proprietà, integra le ipotesi nelle quali sia necessario sottrarre coattivamente, attraverso apposito atto autoritativo, "il più esteso, il più assoluto, il più pieno dei diritti reali[1]", per ragioni di interesse generale.

I rapporti tra la proprietà privata e il potere pubblico costituiscono "il punto di incontro più drammatico[2]" per qualsiasi ordinamento democratico, in special modo in sistemi legislativi, come quello italiano, nei quali il diritto di proprietà privata è riconosciuto e tutelato espressamente dalla Costituzione (art. 42, comma 2, Cost.).

Nel corso degli anni, la c.d. questione proprietaria ha subito alcuni mutamenti, per un concorso di fattori, legati sia alle trasformazioni del mercato, sia all'evoluzione della disciplina legislativa che ha introdotto diversi meccanismi negoziali, finalizzati a favorire accordi tra privati e amministrazioni, al fine di evitare il ricorso all'istituto dell'esproprio[3].

L'intera disciplina in tema di espropriazione, infatti, rappresenta il punto di sintesi tra il soddisfacimento di interessi pubblici e limitazioni al diritto di proprietà, nella prospettiva costante rappresentata dal compromesso della razionalizzazione distributiva delle risorse insediative[4].

[1] Relazione del Ministro Guardasigilli al libro del Codice civile 'Della proprietà', pubbl. nell'ed. straord. alla G.U. 5 febbraio 1941, n. 31, in *Boll. Uff.*, 1941.

[2] U. Nicolini, *Espropriazione per pubblica utilità* (premessa storica) (voce enc.), in *Enc. dir.*, XV, Milano, 1966; S. Lessona, *Espropriazione per pubblica utilità*, Bologna, 1957, 98 ss.

[3] S. Amorosino, *Una rilettura costituzionale della proprietà a rilevanza urbanistica*, in *Riv. giur. ed.*, 2019, 6; M.S. Giannini, *Basi costituzionali della proprietà privata*, in *Pol. dir.*, 1971, 443 ss.

[4] Una lettura recente del tema è offerta da L. Azzena, *L'espropriazione per pubblica utilità e i provvedimenti ablatori*, Torino, 2021.

L'art. 42 Cost., nel disporre la possibilità di espropriare la proprietà privata, prevede una riserva di legge relativa, in quanto il trasferimento coattivo può essere disposto direttamente dalla legge, o, in base a un apposito potere conferito, da un atto amministrativo.

La disciplina pubblicistica del diritto di proprietà, oltre che dal riferimento costituzionale di cui al citato art. 42 Cost., è integrata dalla normativa europea che, a sua volta, non ha carattere unitario ma è costituita da due testi distinti[5].

Da un lato, l'art. 1 del Primo protocollo addizionale alla Convenzione EDU[6], che stabilisce che "Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale", dall'altro, l'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, che offre un'attenzione dettagliata per le facoltà del soggetto-proprietario, non opera un riferimento alla 'causa di pubblico interesse', ma 'ai motivi di interesse generale' e vincola la legittimità dell'espropriazione non a un generico indennizzo, ma a una 'giusta indennità'.

La visuale europea del regime pubblicistico del diritto di proprietà si rende necessaria per garantire e preservare la coesione territoriale, e, per quanto di interesse, urbanistica, a livello europeo e nel conseguente coordinamento tra Stato e autonomie locali[7]. In questo contesto, la coesione urbanistica rinviene nel momento espropriativo una fase che comporta la sottrazione del diritto di proprietà, ma si pone quale potenziale fattore di aggregazione e veicola risorse (il bene espropriato) in favore dello sviluppo collettivo.

Nella disciplina interna, l'espropriazione per pubblica utilità è espressione di un potere di ablazione reale, di tipo autoritativo, che deve svolgersi in forma procedimentalizzata, "la categoria più antica, più importante dei procedimenti amministrativi, secondo alcuni i procedimenti espropriativi sono

[5] Sul tema, A. Simonati, *Urbanistica, edilizia e governo del territorio: nozioni e principi*, in Id. (a cura di), *Diritto urbanistico e delle opere pubbliche*, Torino, 2021, 3 ss.; A. Roccella, *Diritto di proprietà tra disciplina pubblicistica nazionale e disciplina europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2020, 737 ss.

[6] L'interpretazione del protocollo addizionale della CEDU fornita dalla giurisprudenza amministrativa è diretta a evitare che si reintroducano, nell'ordinamento interno, forme surrettizie di espropriazioni indirette (si v. T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 6 aprile 2020, n. 3803, in *Foro amm.*, 2020, 880).

[7] P.L. Portaluri, G. De Giorgi Cezzi, *La coesione politico-territoriale: rapporti con l'Europa e coordinamento Stato-autonomie*, in P.L. Portaluri, G. De Giorgi Cezzi (a cura di), *La coesione politico-territoriale,* in L. Ferrara, D. Sorace (cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, II, Firenze, 2016, 10, l'integrazione per coesione coesiste con il modello tradizionale dell'integrazione tramite mercato.

i procedimenti amministrativi per eccellenza[8]", che palesano una visione *attocentrica*[9] del diritto amministrativo.

Tra i provvedimenti a carattere ablatorio reale, l'espropriazione è l'unico ad avere ad oggetto, contestualmente, l'estinzione di un diritto in capo al privato e l'acquisizione dello stesso diritto da parte dell'autorità.

Prima di analizzare la vigente disciplina e di come la giurisprudenza, nazionale ed europea, ne abbia determinato variazioni fondamentali, appare utile fornire qualche breve cenno storico sull'istituto.

La l. 25 giugno 1865, n. 2359, "Sulle espropriazioni per pubblica utilità", disciplinava i procedimenti ablatori reali, unicamente diretti all'esecuzione di opere pubbliche, poiché erano esclusi i procedimenti che limitavano la proprietà per altre ragioni e comportava "la più grave tra le restrizioni, cioè la revoca dello stesso diritto di proprietà, per sua natura irrevocabile[10]".

La condizione essenziale era integrata dal carattere di assoluta necessità del sacrificio imposto al privato, ossia la privazione del diritto, nel senso che l'opera progettata nel pubblico interesse non poteva essere eseguita senza la cessione forzata di quel determinato fondo.

Tale condizione era conseguenza dei principi generali del diritto amministrativo, in virtù dei quali, se per un verso i diritti dei singoli dovevano indietreggiare dinanzi ai diritti della collettività, per altro verso scopo di ogni buona amministrazione era far prevalere l'interesse pubblico, con il minor sacrificio possibile dei diritti dei privati[11], la c.d. formula *romagnosiana*[12] del diritto amministrativo, richiamata, proprio con riferimento al diritto di proprietà, già in studi del 1871[13].

[8] M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, II, Milano, 1993, 695; D. Sorace, *Espropriazione per pubblica utilità*, in *D. disc. Pubbl.*, VI, Torino, 1991, 186.

[9] In questa ottica, sono escluse dal presente capitolo, nell'ambito dei procedimenti espropriativi, le ipotesi di urbanistica consensuale e concertazione urbanistica, per lo studio delle quali, in una prospettiva più ampia riferibile ai principi che presiedono il tema, si v. A. Contieri, *La programmazione negoziata. La consensualità per lo sviluppo. I principi*, Napoli, 2005.

[10] L. Biamonti, *Commento alle leggi sulle espropriazioni per pubblica utilità,* I, Torino, 1913, III ed., "la causa e lo scopo dell'espropriazione è l'opera pubblica, i lavori non sono che il mezzo, epperò non sono i lavori, ma l'opera che ha avuto di mira la legge"; *de relato*, si v. P. Patrito, *Il primo professore di diritto amministrativo in Italia: Giuseppe Cridis*, in *Dir. amm.*, 2021, 401 ss., che consente di verificare la centralità del tema nello studio del diritto amministrativo, sin dai suoi albori.

[11] Si v. G. Motzo, *Ancora in tema di espropriazione e di regime della proprietà*, in *Giur. cost.*, 1960, 71, "l'elemento caratterizzante che domina tutto il procedimento espropriativo, in un grado più intenso di quanto non accada in qualsiasi altro settore, è il fenomeno della convergenza del pubblico interesse con i contrapposti interessi dei privati affinché la realizzazione delle finalità collettive si verifichi col minor sacrificio dei singoli".

[12] Il riferimento è alla nota opera di G.D. Romagnosi, *Instituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1814, a cui si deve la teorizzazione del principio nel diritto italiano.

[13] O. Luchini, *La questione dei conflitti d'attribuzioni tra l'autorità giudiziaria e l'autorità amministra-*

A sostegno di tale impostazione, la legge in questione escludeva espressamente, dall'ambito dell'espropriazione, le cose mobili, la cessione forzata delle quali, per la facilità di reperimento sul mercato, non poteva mai considerarsi necessaria.

Tale principio era corredato da una specifica disposizione, l'art. 22 della citata legge, funzionale rispetto al carattere di necessità del procedimento, il quale inglobava "nella espropriazione non solo i beni indispensabili all'esecuzione dell'opera pubblica, ma anche quelli attigui in una determinata zona, l'occupazione dei quali conferisca direttamente allo scopo principale dell'opera predetta", in altri termini, la occupazione dei quali occorresse a perfezionare le finalità dell'opera.

Tuttavia, come chiarito dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato[14], l'espropriazione che operava nei confronti dei beni attigui doveva indicare, in maniera separata rispetto al provvedimento principale e con apposita e specifica motivazione, le ragioni che giustificavano il sacrificio dei suddetti beni.

Il difetto del predetto requisito di necessità era riscontrabile nelle ipotesi in cui alle esigenze pubbliche poteva provvedersi con un procedimento che non imponesse la privazione integrale della proprietà privata, ad esempio, quando era possibile perseguire l'interesse pubblico con la cessione di una parte del bene in luogo della totalità o con l'imposizione di una servitù pubblica, e, inoltre, nei casi in cui il privato si assumesse l'onere e la responsabilità di costruire l'opera pubblica.

Inoltre, il requisito della necessità poteva difettare anche in relazione al tempo dell'azione amministrativa[15], ossia quando l'espropriazione non rispondesse a un interesse attuale o lo stesso non fosse sufficientemente concreto.

La pubblica utilità dell'opera, ai fini espropriativi, era dichiarata dall'autorità competente, e l'istanza poteva essere presentata dallo Stato e gli altri enti territoriali, e, anche da corpi morali e società private, sempre nel perseguimento dell'interesse pubblico.

In ogni caso, la dichiarazione si perfezionava con Regio Decreto, su proposta formale del Ministero dei Lavori Pubblici, dopo parere positivo del Consiglio di Stato.

La legge n. 2359/1865 era particolarmente attuale nella struttura –

tiva, nel suo ultimo stadio, in *Annali*, V, 1871, 49, "Il pubblico potere si deve proporre il massimo utile pubblico con il minimo sacrificio privato".

[14] Cons. St., sez. IV, 9 luglio 1949, n. 248, in *Riv. amm.*, 1950, I, 39.

[15] Sul tema, sono pienamente attuali, in termini generali, le riflessioni di A. Angiuli, *Studi sulla discrezionalità amministrativa nel quando*, Bari, 1988, 50 ss., sulle dilatazioni necessarie e meramente opportunistiche nell'esercizio del potere.

"esempio di chiarezza lessicale, di cristallina precisione e rigoroso metodo giuridico[16]" – poiché prevedeva un'indennità dovuta all'espropriato, che consisteva nel prezzo che l'immobile avrebbe avuto in una libera contrattazione di compravendita – tesi oggetto di interpretazioni non univoche, come si vedrà nel prosieguo – e prevedeva diverse ipotesi di occupazione d'urgenza[17] a seguito di indifferibilità e urgenza dei lavori e tassativi casi di occupazione temporanea[18].

L'impianto normativo era interpretato, da una parte della dottrina, in termini di impostazione contrattual-privatistica, in virtù del principio di parificazione tra Stato e cittadino, che consentiva di equiparare il modello espropriativo allo schema contrattuale della compravendita; tale interpretazione era diretta e limitare i privilegi dell'amministrazione, nell'ambito della consueta dialettica autorità-libertà[19].

Per diversa impostazione, si riteneva che nella fattispecie espropriativa fosse carente il requisito della volontà del privato, che impediva di richiamare l'impianto civilistico della compravendita.

Al di là di tali approdi interpretativi, appare opportuno, in considerazione della stringente attualità del tema, in merito alla gestione amministrativa della pandemia, riportare due sentenze, degli anni '10 del 1900, in ordine al rapporto tra procedimento espropriativo e malattie epidemiche – per riprendere la locuzione dell'epoca – e quindi, del rapporto tra la legge del 1865 e la il t.u. delle leggi sanitarie, 1 agosto 1907, n. 636, al fine di apprezzare la capacità e la portata derogatoria dei parametri di urgenza e necessità.

Nella prima sentenza analizzata[20], il Consiglio di Stato osservava che, per motivi di salute pubblica, l'urgenza nonché la necessità per l'occupazione temporanea di immobili fosse in *re ipsa* e, per tale ragione, non occorreva l'attualità di una malattia infettiva epidemica, ma era sufficiente il mero pericolo.

Il pericolo concreto di una malattia epidemica consentiva all'amministrazione di derogare al termine massimo di durata dell'occupazione d'ur-

[16] G. Leone, *Indennità di espropriazione: tutto risolto? Ovvero sulla (in)esistenza dei vincoli espropriativi e conformativi*, in *Riv. giur. ed.*, 2008, 186.

[17] Sul tema, *ex multis*, sono attuali le riflessioni di V. Spagnuolo Vigorita, F. Pugliese, *Per una rilettura dell'occupazione d'urgenza*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, III, Milano, 1988, 775 ss.

[18] Il tema non è oggetto di analisi, ma si rende necessario il rinvio a F. Pugliese, *L'occupazione preliminare nel procedimento di espropriazione*, Napoli, 1984, 45.

[19] Sul tema, in termini critici, S. Perongini, *Stato costituzionale e provvedimento amministrativo*, in Id. (a cura di), *Al di là del nesso autorità/libertà: tra legge e amministrazione*, Torino, 2017, 2, 3, la ricerca di strumenti consensuali, in tutte le possibili declinazioni dei rapporti tra cittadino e amministrazione, ha consentito di porre rimedio all'annosa questione dell'inefficienza, anche se, proprio con riferimento al procedimento espropriativo, al profilo consensuale spettano margini limitati.

[20] Cons. St., sez. IV, 29 giugno 1917, in *Riv. amm.*, 1917, 643 ss.

genza, fissato in un biennio, poiché la stessa poteva essere rinnovata allorquando l'espropriazione non si fosse perfezionata e persistessero le ragioni di necessità ed urgenza di disporre dell'immobile per motivi di salute pubblica.

Tale arresto giurisprudenziale palesava un ampio margine discrezionale nella valutazione del parametro dell'urgenza (il mero pericolo della malattia) e, nel caso di specie, prediligeva il carattere derogatorio dell'occupazione d'urgenza, di regola non rinnovabile oltre il biennio, qualora fosse perdurata la necessità di tutelare la salute pubblica.

Sotto altro aspetto, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione di Roma[21] avevano statuito che l'autorità pubblica potesse sospendere, per impedire il diffondersi di malattie contagiose, l'esercizio del diritto di proprietà privata e la stessa autorità era legittimata, a tal fine, a ordinare lo sgombro o la recinzione di un fondo adiacente ad un lazzaretto (luogo di isolamento per malattie contagiose).

Tali limitazioni temporanee del diritto di proprietà erano imposte per ragioni di pubblico interesse (salute pubblica) e pertanto non conferivano titolo per risarcimento danni contro la pubblica amministrazione perché non vi era comportamento illecito da parte di quest'ultima (non si operava alcun riferimento all'indennizzo, ossia ristoro da atto lecito).

Per tornare al tema principale di studio, si osserva che l. 2359 è stata integrata e derogata in molte sue parti nel corso di più di un secolo, fatta ripetutamente oggetto di studio da commissioni di riforma, fino all'emanazione del d.p.R. 8 giugno 2001, n. 327, *T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità*, che rappresenta l'approdo del percorso di sistemazione organica dell'istituto e il vigente testo di legge in materia di espropriazione per pubblica utilità.

L'entrata in vigore di tale testo unico non è stata accompagnata da un consenso unanime, poiché, tale iniziativa normativa è stata definita "improvvida[22]" da autorevoli studiosi.

I tratti peculiari dell'istituto consistono nella sottrazione di un diritto ad un soggetto (fase privativa) e nel contemporaneo acquisto di esso da parte dell'amministrazione (fase appropriativa), nella corresponsione di un indennizzo in favore del privato, e soprattutto, con la costante presenza dell'interesse pubblico che deve presiedere l'intero procedimento.

Ove un pubblico interesse manchi, la volontà del proprietario che ricusi il suo consenso alla cessione del bene non è giuridicamente superabile[23]. Ai

[21] Cass. Roma, sez. un., 30 dicembre 1918, in *Riv. amm.*, 1919, 226 ss.

[22] Si v. P. Stella Richter, *Una iniziativa normativa improvvida: il Testo Unico sull'espropriazione per pubblica utilità*, in *Riv. giur. ed.*, 2004, 975.

[23] R. Lucifredi, *Evoluzione del concetto di pubblica utilità*, in *Nuovi aspetti e sviluppi della espro-*

fini del riconoscimento del sussistere del pubblico interesse hanno carattere decisivo solo gli elementi oggettivi, cioè il complesso di reazioni che possono direttamente derivare dal trasferimento coattivo.

Il procedimento, così come regolato dalle norme del t.u., si articola in diverse fasi, tra le quali è possibile individuare i quattro momenti procedimentali fondamentali.

Si tratta dell'inserimento dell'opera che si intende realizzare all'esito dell'espropriazione nello strumento urbanistico generale (la c.d. apposizione del vincolo), dell'accertamento della pubblica utilità dell'opera, della determinazione dell'indennità e dell'ablazione vera e propria, attraverso l'emanazione del decreto d'esproprio[24].

Il t.u., rispetto alla legislazione previgente, prevede una prima fase che riguarda una scelta di programmazione dell'utilizzo del territorio, invertendo le posizioni dello strumento urbanistico e di quello ablatorio, poiché si passa dalla centralità del momento espropriativo alla priorità logica e giuridica del momento urbanistico-programmatorio.

Inoltre, il t.u. è caratterizzato dal profilo dell''accessorietà', in virtù del quale il soggetto competente alla realizzazione dell'opera dichiarata di pubblica utilità è altresì titolare del potere di procedere alle espropriazioni necessarie alla sua realizzazione, e dal profilo della 'concentrazione', in virtù del quale lo stesso soggetto ne cura lo svolgimento.

Appare opportuno analizzare in dettaglio determinati approdi concettuali sul tema – i c.d. percorsi interpretativi – che hanno contribuito alla definizione e alle differenti impostazioni ermeneutiche dell'istituto in esame.

Al contributo della giurisprudenza, peraltro, si deve la nozione stessa di espropriazione, che si perfeziona "in ogni caso in cui la menomazione del diritto sia effetto della potestà amministrativa di ridurre l'uso di un bene originariamente a godimento integrale, così da restringerne il contenuto essenziale[25]". Per tale ragione, a contrario, la nozione di espropriazione "non può essere ristretta al concetto di trasferimento, né l'obbligo della indenniz-

priazione per pubblica utilità. Atti del VI° convegno di studi di scienza dell'amministrazione. Varenna – Villa Monastero, 15-18 settembre 1960, Milano, 1962.

[24] Cfr. M. Conticelli, *L'espropriazione*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, II. *Diritto amministrativo speciale*, 2003, 1929 ss.; si osservi, come di recente chiarito dal Cass., sez. I, 12 settembre 2022, n. 26803, in *Diritto&Giustizia*, 2022, "in tema di indennità spettante ai sensi dell'art. 44 d.P.R. n. 327/2001, è tenuto al pagamento di tale indennità l'ente espropriante, che sia anche beneficiario dell'espropriazione, e non anche il concessionario dell'opera pubblica, che abbia stipulato una convenzione non traslativa con il concedente, il quale risulti delegato al compimento degli atti espropriativi senza alcuna espressa assunzione con efficacia esterna degli obblighi indennitari, a prescindere da quanto concordato tra concedente e cessionario nella convenzione, che non influisce sui rapporti con i soggetti estranei alla convenzione stessa".

[25] Corte Cost., 29 maggio 1968, n. 56.

zabilità può essere ricondotto esclusivamente a tale concetto", che conforma, in tal modo, il diverso istituto dell'"espropriazione non traslativa".

2. *L'apposizione del vincolo e la ritrovata centralità del momento urbanistico*

La fase preliminare del procedimento di espropriazione è regolata dagli art. 9-11 del t.u., la c.d. fase di apposizione del vincolo.

Il t.u. provvede alla definizione di vincolo, ma profila i fattori genetici dello stesso e conferma tacitamente la definizione utilizzata dalla giurisprudenza, secondo la quale esso va inteso come la prescrizione urbanistica che localizza l'opera in modo "lenticolare[26]"

Come osservato, sussiste una relazione diretta tra strumento di pianificazione urbanistica e procedimento di espropriazione, poiché l'opera pubblica, che rende necessario il procedimento, deve essere prevista nello strumento urbanistico generale o in atto equivalente ad una sua variante.

Un bene si intende sottoposto a vincolo qualora diventi efficace l'atto di approvazione del piano urbanistico che contiene la previsione della realizzazione dell'opera.

L'approvazione del piano è espressione di un potere che si concretizza nelle scelte urbanistiche, idoneo a disporre della proprietà privata, e, per tale ragione, è opportuno da qualificare; per riprendere una celebre espressione, "lo strumento urbanistico tutto può e tutto deve prevedere; esso è destinato veramente a costituire, nelle intenzioni del legislatore, quello che fu definito il manuale d'uso del territorio comunale[27]".

In tal senso, sussiste, in capo all'amministrazione, nell'ambito di tutte le attività dirette alla trasformazione del territorio, quindi ivi comprese le scelte di carattere espropriativo, un'ampia estensione dei poteri discrezionali, poiché l'autorità deve bilanciare tutti gli interessi implicati nello svolgimento di una funzione così ampia.

L'ampiezza della discrezionalità si percepisce proprio nell'ambito dell'individuazione delle aree occorrenti al soddisfacimento di interessi generali della collettività, che comporta sottrazione di aree all'edilizia privata, con evidente sacrificio delle posizioni dei privati, soprattutto di natura economica.

La qualificazione delle scelte urbanistiche in termini di discrezionalità

[26] Cass., sez. I, 23 aprile 2015, n. 8319, in *Guida al diritto*, 2015, 33, 56.

[27] P. Stella Richter, *L'articolazione del potere di piano*, in *Dir. amm.*, 2000, 657; si v., inoltre, P. De Lise, *Disciplina urbanistica e opere pubbliche*, in *Studi per il centocinquantenario del Consiglio di Stato*, II, Roma, 1981, 919 ss.

tecnica trova la sua fonte in una risalente sentenza della Corte Costituzionale[28], secondo la quale le amministrazioni dovevano operare nel rispetto di presupposti obiettivi e universalmente validi, idonei, pertanto, a delimitare la libertà di apprezzamento degli interessi; tali presupposti escludevano la contestuale cura del pubblico interesse, il c.d. momento amministrativo della scelta. L'attività conoscitiva di tipo urbanistico-espropriativo[29], perfezionata tramite l'esercizio di discrezionalità tecnica, si palesava come processo di approssimazione della verità storica[30], ma comportava l'assunzione di una scelta consapevole solo nel caso specifico, poiché era esclusa la reiterazione di quel tipo di potere.

Per altra impostazione, la valenza dello strumento urbanistico avrebbe implicato valutazioni di indirizzo politico e, di converso, criteri di opportunità amministrativa (discrezionalità)[31].

La terza tesi è incline a interpretare l'esercizio di tali poteri in termini di discrezionalità mista, sintesi della contemporanea presenza di valutazioni tecniche e scelte amministrative, dirette, come tali, al perseguimento dell'interesse pubblico attraverso una comparazione di diversi interessi coinvolti. Uno sviluppo integrato del territorio, anche nella prospettiva espropriativa, esige una sintesi tra valutazioni amministrative e l'osservanza dei canoni offerti dalle diverse discipline specialistiche; in altri termini, le soluzioni convergono in una precisa analisi del territorio, nell'equa ponderazione degli interessi (tra cui tutela del diritto dominicale) e nel corretto apprezzamento delle valutazioni tecniche.

Traspare, in ogni caso, un collegamento stretto, le c.d. "interferenze di ordine normativo e concettuale[32]", tra l. urbanistica ed l'attività espropriativa, con l'obiettivo di conferire un assetto più ordinato allo sviluppo comunale[33].

La crescente rilevanza degli interessi, che incidono sull'uso e sulle trasformazioni del territorio, ha richiesto l'elaborazione di tecniche di regolazione sempre più complesse e diversificate, improntate alla convinzione che le scelte urbanistiche possano svolgere anche finalità economico-sociali,

[28] Corte Cost., 14 maggio 1966, n. 38, in *Giur. cost.*, 1966, 686; di recente, T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, 9 aprile 2015, n. 1048.

[29] Si v. L. Di Giovanni, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrativa nel procedimento di pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. ed.*, 2019, 554 ss.

[30] Cfr. E. Carloni, *Le verità amministrative. L'attività conoscitiva pubblica tra procedimento e processo*, Milano, 2011, 83 ss.

[31] A.M. Sandulli, *I limiti della proprietà privata nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1971, 963.

[32] Cons. St., ad. gen., parere 29 marzo 2001.

[33] M.P. Chiti, *I rapporti tra espropriazione e strumenti di urbanistici: un itinerario giurisprudenziale*, in *Nuova giur. Civ. comm.*, 1987, II, 114 ss., 118.

in funzione dello sviluppo complessivo e armonico del territorio e non siano rigidamente vincolate alla c.d. vocazione edificatoria; tale approccio, ovviamente, impone un ripensamento critico della concezione stessa del procedimento espropriativo[34].

La normativa che disciplina i vincoli ablatori gravanti sulla proprietà privata si inserisce nel più ampio quadro dell'attività di pianificazione, che, attraverso la varietà degli strumenti urbanistici, determina le diverse destinazioni d'uso del territorio.

Originariamente, la l. 17 agosto 1942, n. 1140 (la l. urbanistica) non prevedeva un termine massimo per l'attuazione della pianificazione urbanistica su aree destinate ad essere espropriate.

La Corte Costituzionale, con le sentenze 29 maggio 1968, n. 55 e 56, affermava il principio, secondo il quale, il vincolo dovesse avere una durata determinata, e nell'ambito dei limiti legittimi al diritto di proprietà, la Corte iniziava a delineare la differenza tra due tipi di vincoli, quelli di inedificabilità assoluta e quelli preordinati all'esproprio, distinzione che non smarrisce la sua attualità.

I vincoli preordinati all'esproprio riguardano beni la cui realizzazione non può coesistere con la proprietà privata, in funzione della localizzazione di un'opera pubblica[35]. Si tratta di un rapporto di incompatibilità assoluta, perché comportano uno svuotamento decisivo del diritto di proprietà.

Tali vincoli hanno durata definita ed entro tale termine può essere emanato il provvedimento che comporta la dichiarazione di pubblica utilità; il termine, fissato dalla legge, è conformato alla circostanza di essere 'non irragionevole e non arbitrario'.

Tuttavia, tale vincolo può essere reiterato, poiché "la reiterazione dei vincoli preordinati all'esproprio e la loro proroga non sono fenomeni di per sé inammissibili dal punto di vita costituzionale e il potere della amministrazione di programmazione urbanistica non si può consumare per il semplice verificarsi della scadenza dei termini di durata dei vincoli urbanistici ove persistano o sopravvengano situazioni che impongano la realizzazione[36]".

Tale reiterazione si perfeziona con una variante agli strumenti urbanistici che impone all'amministrazione di motivare la persistenza delle ragioni di pubblico interesse, ma non le impone una motivazione specifica (la c.d. motivazione polverizzata) e tale reiterazione deve prevedere espressamente un indennizzo in favore del privato.

[34] Sul tema, P. Chirulli, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Dir. amm.*, 2015, 50 ss., 57.

[35] Cons. St., sez.VI, 30 gennaio 2020, n. 783.

[36] T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 6 aprile 2017, n. 4295, in *Foro amm.*, 2017, 945.

Su tale aspetto è necessario riportate l'argomentazione interpretativa fornita dalla Corte Costituzionale, 20 maggio 1999, n. 179, spiccatamente improntata ai principi di salvaguardia costituzionale del diritto di proprietà; la reiterazione del vincolo urbanistico avrebbe carattere sostanzialmente espropriativo perché determinerebbe una compressione decisiva del diritto di proprietà.

La Corte stabilisce il principio dell'impossibilità di reiterazione senza previa corresponsione dell'indennizzo, il quale, essendo preposto al ristoro del pregiudizio causato specificamente dalla reitera amministrativa, dovrebbe essere nettamente distinto dall'eventuale e successivo indennizzo dovuto al proprietario per l'espropriazione del bene medesimo.

L'alternatività tra temporaneità del vincolo e indennizzo del sacrificio imposto al proprietario è giustificata solo nel c.d. periodo di franchigia, legislativamente determinato[37].

Nell'ipotesi in cui l'amministrazione resti inerte dopo la scadenza del vincolo, si assiste a una situazione di c.d. vuoto urbanistico e il proprietario del bene può promuovere gli interventi sostitutivi della Regione e, per altra via, può attivare una procedura di messa in mora per far accertare l'illegittimità del silenzio dell'amministrazione stessa[38]. Dal punto di vista amministrativo, tali aree si collocano in una zona sprovvista di piano, il cui effetto conformativo è colmato dalla legge, e nello specifico dall'art. 9 del t.u. Edilizia, che disciplina il regime delle aree dei comuni privi di strumento urbanistico, così definendo normativamente il regime delle aree non pianificate, sia nell'ipotesi di assenza originaria di piano, che in quella di sopravvenuta decadenza del vincolo.

Diversamente, i vincoli conformativi, nelle parole della Consulta, "pur consentendo la conservazione della titolarità del bene, sono tuttavia destinati a operare immediatamente una definitiva incisione profonda, al di là dei limiti connaturali, sulla facoltà di utilizzabilità sussistenti al momento dell'imposizione". In seguito, la Corte ha optato per un approccio diverso, più aperto nei confronti di tali vincoli, che sfuggono allo schema ablatorio – poiché non comportano la perdita definitiva della proprietà – e pertanto sono estranei alle connesse garanzie costituzionali, poiché gli stessi possono essere imposti senza limiti di durata e non implicano la corresponsione di indennizzi.

Tali vincoli, definiti anche 'coessenziali alla natura del bene', sono ricognitivi di valori intrinseci, come, ad esempio, la caratteristica paesaggistica

[37] Si v. S. Civitarerese Matteucci, *La reiterazione dei vincoli urbanistici decaduti come misure 'sostanzialmente' espropriative*, in *Dir. pubbl.*, 1999, 812 ss.

[38] Cass., sez. I, 11 giugno 2018, n. 15162, in *Foro amm.*, 2019, 439.

di un bene, poiché non precludono al privato di intervenire, sia pur parzialmente, per la realizzazione delle previsioni contenute nello strumento urbanistico.

Sotto altro profilo, in relazione alle esigenze partecipative in tale momento subprocedimentale, l'art. 11 del t.u., in modo parzialmente difforme rispetto alla disciplina previgente, assicura la partecipazione degli interessati sin dalla fase preliminare all'apposizione del vincolo, al fine di configurare un 'giusto procedimento espropriativo[39]', locuzione intrisa di valenza costituzionale e riconducibile alla categoria dei livelli essenziali delle prestazioni, con relativa devoluzione della disciplina alla competenza esclusiva statale.

In questa prospettiva, anche la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha reiteratamente affermato che[40], al fine di garantire la tutela del diritto di difesa procedimentale, i destinatari delle decisioni dei pubblici poteri, specie quelli limitativi della sfera giuridica soggettiva, tra i quali rientra l'espropriazione, ossia che ledano in maniera sensibile i loro interessi, devono essere messi nelle condizioni di rappresentare tempestivamente le proprie posizioni, cioè palesare, in modo efficace, il proprio punto di vista su tutti gli elementi di fatto e di diritto posti a fondamento delle decisioni medesime.

A tal fine l'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento, di cui all'art. 7, l. 241/1990, con riferimento alla fase di apposizione del vincolo, è legittimato dalla consapevolezza che il potere ablatorio si esercita già con il vincolo preordinato all'esproprio, imposto in sede di pianificazione urbanistica.

La modalità di comunicazione può essere personale o eseguita mediante pubblico avviso, e, in ogni caso, in conformità del modello di amministrazione di risultato perfezionato negli ultimi anni, deve essere idonea a raggiungere lo scopo dell'effettiva conoscibilità affinché sia garantita l'eventuale partecipazione difensiva del proprietario.

Tuttavia, questa interpretazione non è unanime, poiché per diversa lettura della norma, "il mancato assolvimento dell'obbligo di comunicazione comporta l'illegittimità dell'atto, a nulla rilevando che l'interessato abbia avuto comunque conoscenza del procedimento, dato che le esigenze partecipative alla base dell'obbligo di comunicazione non possono essere ritenute soddisfatte da una generica conoscenza dell'esistenza di un procedimento espropriativo, essendo necessario, per escludere la rilevanza dell'omissione, una precisa conoscenza dell'andamento del procedimento e dell'oggetto di esso[41]".

[39] F. Saitta, *Verso un giusto procedimento espropriativo*, in *Dir. amm.*, 2013, 627 ss.

[40] *Ex multis*, CGUE, sez. I, 28 maggio 2020, n. 535, in *Riv. giur. ed.*, 2020, 708.

[41] T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. II, 20 febbraio 2020, n. 321, in *Riv. giur. ed.*, 2020, 589, "i prov-

Le due modalità di comunicazione citate, individuale e collettiva, sono in posizione alternativa tra loro, ma sono equipollenti quanto al contenuto, in relazione alla componente quantitativa e qualitativa della comunicazione stessa[42].

La comunicazione di avvio deve contenere, quali condizioni di legittimità, l'indicazione delle particelle catastali dei beni espropriandi e i nominativi dei proprietari.

Nelle ipotesi di comunicazione collettiva, l'amministrazione non deve motivare tale scelta di carattere organizzativo, poiché si presume l'eccessiva onerosità delle comunicazioni individuali multiple.

In definitiva, già dall'apposizione del vincolo, e in forma ininterrotta da tale momento, in relazione alla convergenza tra momento urbanistico ed espropriativo, emergono profili organizzativi e profili funzionali[43], idonei, pur con tutte le guarentigie del caso, a determinare una scelta che comporta gravi ripercussioni sulla sfera economica e giuridica soggettiva del privato.

3. *L'accertamento della pubblica utilità del bene: identità di significato e difformità di interpretazioni*

La pubblica utilità, ossia il pubblico interesse sotteso al procedimento espropriativo, rappresenta il presupposto sostanziale del trasferimento coattivo della proprietà privata; si assiste a una sostanziale identità di significato tra 'utilità' e 'interesse'[44], che, oltre le questioni definitorie e concettuali, integra un'ipotesi di concetto giuridico indeterminato, la cui concretizzazione è rimessa all'attività dell'amministrazione.

La Costituzione, *ex* art. 42, dispone che "la proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi di *interesse generale*", mentre l'art. 1 del primo Protocollo addizionale della

vedimenti in materia espropriativa hanno carattere ampiamente discrezionale, con la conseguenza che la 'non annullabilità', ai sensi dell'art. 21-octies l. 7 agosto 1990, n. 241, del provvedimento che abbia omesso le garanzie partecipative può predicarsi soltanto se l'amministrazione è in grado di dimostrare che la scelta dell'area, l'estensione temporale del vincolo, o comunque ogni altro aspetto qualificante la dichiarazione di pubblica utilità, siano soluzioni assolutamente obbligate".

[42] T.A.R. Toscana, Firenze, sez. I, 28 febbraio 2020, n. 266, in *Foro amm.*, 2020, 291.

[43] Per una sintesi tra tali aspetti, seppur con riferimento specifico al tema della requisizione, si v. S. Cognetti, *Lettura in chiave evolutiva del contributo di Franco Pugliese in tema di requisizione*, in E. Follieri, L. Iannotta (a cura di), *Scritti in ricordo di Franco Pugliese*, Napoli, 2010, 851 ss., 854.

[44] Cfr. G. Roehrssen, *La dichiarazione di pubblica utilità*, in U. Pototschnig (a cura di), *Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, II, Vicenza, 1967, 73 ss.; G. Morbidelli, *Dichiarazione di pubblica utilità* (voce enc.), in *D. disc. Pubbl.*, V, Torino, 1990, 66.

Convenzione Edu tutela il diritto di proprietà nei seguenti termini "Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di *utilità pubblica*".

La differente formulazione testuale è, successivamente, mitigata dalla enunciazione del t.u., che opera un riferimento alla "pubblica utilità".

La fase della dichiarazione di pubblica utilità è caratterizzata, in senso critico, storicamente, da due profili.

Il primo riguarda l'obbligo in capo al soggetto espropriante di fornire ragioni concrete e fondate relativamente al rapporto funzionale tra interesse pubblico e bene privato, il secondo è relativo all'obbligo di pubblicità di tale subprocedimento.

La dichiarazione di pubblica utilità può essere disposta, con atto implicito o esplicito, entro il termine di decadenza del vincolo preordinato all'esproprio; la precisazione, nella dichiarazione di pubblica utilità, dei tempi dei procedimenti espropriativi risponde alla necessità di limitare il potere discrezionale dell'amministrazione e tutelare il pubblico interesse affinché l'opera sia eseguita in un arco di tempo congruo, sia rispetto ai principi dell'azione amministrativa, sia rispetto alla privazione dominicale imposta al privato[45].

La dichiarazione di pubblica utilità disposta con atto implicito corrisponde a quelle ipotesi in cui la normativa vigente si sostituisca al provvedimento in questione, le ipotesi di dichiarazione di pubblica utilità *ex lege*.

Se, da un lato, la dichiarazione di pubblica utilità per legge elimina il lungo subprocedimento e comporta un'accelerazione della procedura espropriativa, dall'altro, un giudizio operato in via generale e aprioristica, alieno dall'intervento di dettaglio operato dalle amministrazioni coadiuvate dalla partecipazione dei privati, comporta un'analisi più generica e pertanto meno prossima alle esigenze territoriali.

La distinzione, tra le ipotesi di dichiarazione di pubblica utilità implicita *ex lege* o esplicitata in un apposito provvedimento amministrativo, comporta conseguenze rilevanti anche di carattere processuale.

Infatti, se la dichiarazione di pubblica utilità è implicita nell'approvazione del progetto definitivo, la successiva fase amministrativa (progettazione esecutiva diretta all'espropriazione) è meramente accessoria e irrilevante ai fini della lesività della posizione del privato, già perfezionata, poiché il decreto di esproprio può già essere emesso. Da ciò discende, come diretta conseguenza, che non può pretendersi un onere di impugnativa anche del progetto esecutivo[46].

[45] T.A.R. Campania, Napoli, sez.V, 24 aprile 2020, n. 1477, in *Foro amm.*, 2020, 900.
[46] T.A.R. Campania, Napoli, sez.V, 8 maggio 2020, n. 1694, in *Foro amm.*, 2020, 787.

La dichiarazione di pubblica utilità espressa con apposito atto amministrativo è rappresentativa di un ampio margine di discrezionalità, di natura mista[47], che si giustifica in ragione della natura del potere urbanistico, nella cui prospettiva si perfeziona l'espropriazione, e nell'indeterminatezza dell'interesse pubblico cui è funzionalizzato il relativo esercizio.

Nello specifico, i provvedimenti urbanistici suscettibili di comportare la dichiarazione di pubblica utilità sono i piani urbanistici attuativi, ossia piani diretti a dare attuazione alle previsioni dello strumento generale.

I piani urbanistici attuativi d'ufficio, distinti da quelli di iniziativa privata, possono essere necessari o non necessari.

Nell'ambito dei piani attuativi necessari, ossia non fungibili con altri provvedimenti, assumono un'importanza strategica per le scelte urbanistiche i p.i.p. (piani per insediamenti produttivi[48]) e i p.e.e.p. (piani per l'edilizia economica e popolare).

Nello specifico, i piani per l'edilizia economica e popolare sono espressione del rapporto tra espropriazione e funzione sociale della proprietà menzionata in precedenza, poiché alla loro cura è demandata la necessità di soddisfare l'esigenza abitativa delle fasce più deboli, da un punto di vista reddituale, della popolazione.

Nell'ambito dei procedimenti di dichiarazione di pubblica utilità preordinati a tali fini, si rileva l'esistenza un ampio potere dell'amministrazione, che deve rispondere a innumerevoli istanze sociali sintetizzate nella formula *social housing*, con l'acquisita consapevolezza che l'abitazione deve realizzare la piena dignità della persona.

In tal senso, nell'adozione del p.e.e.p., quindi nel perfezionare il provvedimento di dichiarazione di p.u., l'amministrazione deve soddisfare esigenze di carattere sociale e ambientale, deve bilanciare aspetti economici senza violare diritti della persona, con l'obiettivo finale di garantire alloggi adeguati e dignitosi.

Emerge, pertanto, nell'adozione di tali provvedimenti, un ampio potere discrezionale dell'amministrazione, tuttavia condizionato da immanenti condizioni fattuali di carattere tecnico; in definitiva, si tratta di un potere diretto a soddisfare esigenze estremamente eterogenee tra loro.

[47] Cfr. F. Saitta, *Governo del territorio e discrezionalità dei pianificatori*, in *Riv. giur. ed.*, 2019, 421 ss., tale valutazione è caratterizzata da valutazioni di carattere tecnico, quali l'assetto urbanistico-territoriale, l'incremento del carico urbanistico, caratteristiche morfologiche e da un necessario apprezzamento amministrativo, diretto ad accertare le esigenze abitative, relative a uno specifico territorio.

[48] Tali piani sono diretti al raggiungimento di obiettivi di politica economica e, nello specifico, di incentivazione alle imprese con la messa a disposizione, a fronte di prezzi calmierati, di aree necessarie agli insediamenti produttivi (sul tema, *ex multis*, N. Assini, P. Mantini, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2007, IIIa ed., 635 ss.)

La nozione di pubblica utilità ha subito una notevole evoluzione nel corso degli anni, radicata, originariamente, nella interpretazione della giurisprudenza, in base alla quale la stessa poteva essere emessa solo se gli interessi pubblici fossero prevalenti o almeno equivalenti agli interessi privati.

A tal proposito, si obiettava che mancava la necessaria omogeneità tra i valori da comparare e che l'interesse privato poteva risultare prevalente, poiché era legato a un immediato tornaconto del privato a godere del diritto dominicale, mentre l'interesse pubblico era mediato e di lungo periodo rispetto alle ripercussioni vantaggiose per la collettività derivanti dall'espropriazione. In altri termini, l'interesse privato poteva essere valutato in maniera agevole, mentre l'interesse pubblico era insuscettibile di una quantificazione immediata.

Al fine di chiarire tale impostazione, appare opportuno riportare un esempio concreto, riferito alla legislazione alberghiera previgente (R.D. 12 luglio 1938, n. 1473), che ammetteva la possibilità di perfezionare la dichiarazione di pubblica utilità per le opere necessarie per la costruzione di nuovi alberghi e per l'ampliamento e la trasformazione degli esistenti, nei comuni di particolare interesse turistico.

Pur riconoscendo il palese interesse pubblico al miglioramento delle capacità ricettive di una località di interesse turistico, la giurisprudenza amministrativa[49] propendeva per la preminenza dell'interesse privato dell'albergatore, *id est* il soggetto privato, un interesse più immediato, che avrebbe dovuto subire condizionamenti in base alle determinazioni, pur legittime, dell'autorità.

Nel corso degli anni, si è registrata una variazione interpretativa da parte della giurisprudenza del Consiglio di Stato, poiché si è passati dalla preclusione assoluta e aprioristica della pubblica utilità in determinate ipotesi, alla necessità che l'autorità espropriante dovesse accertare con rigore l'esistenza e il rilievo del pubblico interesse[50].

Lo sviluppo dei rapporti giuridici tra autorità e cittadino ha condotto all'ampliamento delle ipotesi nelle quali debba riconoscersi sussistente un interesse pubblico , e, tale approdo palesa la citata evoluzione in senso sociale del diritto di proprietà[51]; si pensi alla pubblica utilità riconosciuta oggi alla

[49] G. Landi, *Rassegna di giurisprudenza sull'espropriazione per pubblica utilità*, Milano, 1955, 30.

[50] Cons. St., sez. IV, 12 novembre 2015, n. 5166.

[51] G. Vignocchi, *L'indennità di espropriazione*, in *Atti del VI° convegno di studi di scienza dell'amministrazione. Varenna – Villa Monastero*, 15-18 settembre 1960, Milano, 1962, 145 ss., 162, "deve essere un principio acquisito che il contenuto della proprietà oltre quello normale deve subire quelle ulteriori correzioni e modificazioni nell'ambito della legge perché non sia d'ostacolo allo sviluppo sociale"; T. Padoa Schioppa, *Il governo dell'ecomomia*, Bologna, 1997, 38 ss., 41; E. Sticchi Damiani, *La dichiarazione di pubblica utilità*, Milano, 1983, 84 ss.

costruzione di alloggi popolari (v. *supra*), inammissibile nella legislazione dei primi anni del '900.

Tuttavia, la 'pubblica utilità', ossia l'interesse pubblico primario per il cui perseguimento tutte le altre posizioni assumerebbero ruolo secondario, e perciò recessivo, non è agevole da determinare, poiché il t.u., ossia la disciplina attributiva del potere, non indica alcun indice o punto di riferimento in tal senso.

In relazione all'applicabilità degli istituti partecipativi regolati, anche il provvedimento che dichiara la pubblica utilità delle opere deve essere preceduto dalla comunicazione di avvio del procedimento, *ex* art. 7, l. 241/1990[52].

Il provvedimento che dispone la pubblica utilità dell'opera può essere emanato entro il termine di decadenza del vincolo preordinato all'esproprio, e, l'autorità che ha dichiarato la pubblica utilità dell'opera può disporre la proroga, se nelle more non è stato emanato il decreto di esproprio.

Qualora la dichiarazione di pubblica utilità abbia ad oggetto un'intera zona, e non una singola opera pubblica, la successiva valutazione della conformità dei lavori eseguiti al fine stabilito nella dichiarazione non deve essere limitata alla corrispondenza esatta delle singole opere, ma deve essere effettuata con riguardo alla finalità complessiva. In altri termini, rispetto a una zona oggetto di dichiarazione di p.u., la distribuzione delle opere rispetto al piano originario può subire variazioni, nel rispetto dell'obiettivo complessivo originariamente stabilito[53].

A mero titolo di esempio, se la dichiarazione di pubblica utilità sia riferibile alla realizzazione di una zona 'sportiva', la successiva pianificazione d'attuazione può tener conto di finalità più ampie, poiché la dicitura consente all'amministrazione di perseguire finalità ricreative, culturali e turistiche, senza tradire gli scopi originari.

Infine, l'art. 13, comma 5, del t.u, disciplina l'istituto della proroga della dichiarazione di pubblica utilità, che deve essere applicato in maniera restrittiva, ovvero in presenza di ragioni eccezionali, del tutto indipendenti dalla volontà dell'amministrazione, e, per tale ragione, le ordinarie difficoltà procedimentali non legittimano il ricorso a tale istituto[54].

In mancanza di una situazione di effettiva eccezionalità e potendosi disporre di tempi ordinari di intervento, è ragionevole che l'amministrazione rinvenga soluzioni meno pregiudizievoli a detrimento del diritto di proprietà, nei limiti applicativi e interpretativi del principio di proporzionalità.

[52] *Ex multis*, T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, 13 giugno 2018, n. 929.
[53] T.A.R. Trentino Alto-Adige, Bolzano, sez. I, 28 maggio 2018, n. 175.
[54] T.A.R. Campania, Napoli, sez.V, 11 marzo 2019, n. 1364.

4. *La determinazione dell'indennità: i risolutivi orientamenti della Corte EDU*

La legittimità del procedimento espropriativo richiede, inoltre, che sia determinata l'indennità provvisoria di espropriazione, oggetto di vivo dibattito giurisprudenziale, caratterizzato da celebri sentenze della Corte Costituzionale e della Corte EDU.

La presente indagine dista circa mezzo secolo da un incontro di studi improntato unicamente al tema dell'indennità di espropriazione, caratterizzato da autorevoli relazioni[55], e, sebbene diverse questioni abbiano ricevuto apposita sistematizzazione, anche grazie al contributo della giurisprudenza europea, la questione giuridica mantiene intatta la necessità di pervenire a interpretazioni unanimi della disciplina.

Il tema dell'indennità e delle diverse criticità connesse alla relativa determinazione, revisione e liquidazione si presenta come uno degli aspetti più articolati da definire nell'intera materia espropriativa, in quanto intercetta l'essenza stessa dell'istituto, la privazione di un diritto di natura economica.

La previsione di un'apposita reintegrazione economica, proprio in materia espropriativa, ha contribuito in maniera decisiva a determinare la ormai acquisita teoria della responsabilità della pubblica amministrazione per atti legittimi. Si è reso necessario l'obbligo di un riequilibrio patrimoniale derivante dall'avvenuto sacrificio di un diritto dominicale, degradato dalla loro originaria natura in occasione del perseguimento di pubblici interessi.

Anche dopo la promulgazione della Carta Costituzionale, si sosteneva che l'esigenza dell'indennizzo non dovesse considerarsi come tassativa e assoluta, poiché il legislatore avrebbe potuto, in determinati casi, con provvedimenti generali, pervenire al mutamento del regime di appartenenza dei beni, senza previsione di indennizzo[56].

In senso difforme, una interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina indurrebbe a osservare come il costituente abbia inteso prevedere esigenze di giustizia sostanziale proprio nei confronti dei "sistemi totalmente eversivi di vera e propria spogliazione, nocivi anche a un regime di ordinata convivenza economica e sociale[57]".

Originariamente, l'indennizzo non corrispondeva all'integrale ristoro economico in base al valore dell'immobile, ma rappresentava il massimo di

[55] Il riferimento è operato a P. Virga, *Lineamenti e natura giuridica dell'indennità di esproprio*, in *Le indennità di espropriazione. I Mercati all'ingrosso. Atti del XVI convegno di studi di scienza dell'amministrazione. Varenna – Villa Monastero*, 17-20 settembre 1970, Milano, 1972, 31 ss., 39.

[56] In questi termini si v. A. Piras, G. Motzo, *Espropriazione e pubblica utilità*, in *Giur. cost.*, 1959, 151 ss.; per una lettura diacronica del tema, si v. G. Moneta, *Genesi e sviluppo del criterio indennitario nell'espropriazione per pubblica utilità*, in *Giur. it.*, 1997, IV, 154 ss.

[57] G. Vignocchi, *L'indennità*, cit., 152

contributo di riparazione che, nell'ambito degli scopi di generale interesse, la pubblica amministrazione potesse garantire all'interesse privato[58], con il limite che lo stesso non dovesse essere simbolico[59] e, perciò, inesistente.

Tale granitico orientamento era confermato dalla riflessione in base alla quale l'indennizzo non potesse essere qualificato alla stregua del prezzo di mercato, poiché la natura unilaterale e imperativa del procedimento e l'essenziale diversità della causa comportava che l'indennizzo stesso, a differenza del prezzo, non potesse essere considerato elemento essenziale di un rapporto sinallagmatico, ma semplice condizione di legittimità della procedura[60].

Il criterio di commisurazione dell'indennizzo e il limite minimo per considerarlo non simbolico erano affidati a formule generiche, poiché la garanzia del 'giusto' indennizzo era rimessa alla scelta dell'amministrazione.

In seguito, in occasione del giudizio di legittimità della Corte Costituzionale sulla misura dell'indennizzo stabilita nella legge sul risanamento della città di Napoli[61], la stessa sosteneva il principio per cui l'indennizzo dovesse essere "pari a una somma superiore della metà del valore venale del bene[62]".

Nell'ambito di un orientamento definito sinusoidale[63], la giurisprudenza della Consulta, alla fine del secolo scorso, sosteneva che l'indennizzo dovesse costituire un serio ristoro, commisurato al valore venale del bene, anche se poteva non coincidere con lo stesso; in ogni caso, il ristoro economico doveva tener conto delle caratteristiche proprie del bene[64].

Al fine di comprendere come la giurisprudenza della Corte EDU abbia influito sulla giurisprudenza della Corte Costituzionale e, in via mediata, sulla legislazione interna, è opportuno far riferimento al citato Protocollo addizionale alla Convenzione per i diritti dell'uomo, che non si dilunga sulla nozione di indennizzo, ma fa riferimento, più genericamente, al "rispetto dei beni".

La Corte Costituzionale ha, perciò, intrapreso un lungo percorso inter-

[58] Corte Cost., 25 maggio 1957, n. 61.

[59] Corte Cost, 9 aprile 1965, n. 22, "l'indennizzo non può essere né irrisorio, né simbolico, ma deve rappresentare un serio ristoro del pregiudizio subito dal proprietario"; sul tema, in senso ampio, cfr. F.G. Scoca, *Espropriazione: l'indennizzo seriamente irrisorio*, in *Dir. amm.*, 2004, 423 ss.

[60] Cfr. S. Pugliatti, *Introduzione ad una teoria dei trasferimenti coattivi*, in *Annali dell'Università di Messina*, V, 1930, 34 ss.; E. Capaccioli, *Sulla natura dell'indennità di espropriazione per pubblica utilità*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1954, 382.

[61] L. 15 gennaio 1885, n. 2892.

[62] Corte Cost., 22 gennaio 1976, n. 15; G. Leone, A. Marotta, *Espropriazione per pubblica utilità*, in G. Santaniello (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, XXVII, Padova, 1997, 4 ss.

[63] Cfr. F.G. Scoca, *Amministrazione pubblica e diritto amministrativo nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Dir. amm.*, 2012, 21 ss.

[64] Corte Cost. 22 aprile 1991, n. 173, in *Foro it.*, 1992, I, 1094.

pretativo al fine di far conciliare la propria giurisprudenza, connotata dalla svalutazione del valore dell'indennizzo, con le decisioni della Corte EDU, orientate in senso opposto.

A tal proposito, giova menzionare che la Corte EDU[65], con una sentenza del 2006, ha affermato il principio in virtù del quale debba sussistere un legame ragionevole dell'indennità di espropriazione con il valore venale del bene, cui deve eventualmente essere sommato il risarcimento del danno per le ipotesi di occupazione usurpativa. In altri termini, fermo restando che, per principio generale, l'indennizzo deve essere integrale, cioè pari al valore di mercato del bene[66], deve essere consentito ai legislatori nazionali di introdurre con singole disposizioni deroghe al suddetto principio generale in ipotesi di particolare interesse sociale, nelle quali sia ammesso un indennizzo inferiore, purché equo.

Il percorso di convergenza della giurisprudenza delle due Corti culmina nelle sentenze 24 ottobre 2007, n. 348 e 349 e, autorevoli studiosi, hanno sottolineato quanto importante sia stato il ruolo della Corte EDU, in un'ottica "giuridica e psicologica"[67].

La Corte Costituzionale, discostandosi dal suo precedente orientamento, ha affermato che un'indennità per essere congrua, seria e adeguata non possa adottare il valore di mercato del bene come punto di partenza per calcoli successivi, che si avvalgono di elementi "sganciati da tale dato", che rischiano, pertanto, di quantificare l'indennizzo in senso totalmente difforme rispetto al valore inizialmente considerato.

Inoltre, si afferma che l'indennizzo non possa corrispondere pienamente al valore di mercato del bene espropriato.

Il dato normativo, ossia il t.u., pone regole generali che presiedono alla quantificazione dell'indennità, disponendo che la stessa debba essere quantificata sulla base delle caratteristiche del bene al momento dell'emanazione del decreto di esproprio, con opportuna distinzione tra aree edificabili, non edificabili e legalmente edificate.

Si osserva, come nota di chiusura sul tema della determinazione, che la

[65] Corte EDU, Grande Camera, 29 marzo 2006, ricorso n. 36813/97.

[66] Si v. A. Moscarini, *Indennità di espropriazione e valore di mercato del bene: un passo avanti ed uno indietro della Consulta nella costruzione del patrimonio costituzionale europeo*, in *www.federalismi.it*, 2007.

[67] F. Manganaro, *L'indennità di espropriazione tra Corte Costituzionale e Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Astrid On Line*, 2008, è opportuno segnalare, proprio con riferimento al tema analizzato, di come la Corte Costituzionale si fosse trovata di fronte ad un bivio interpretativo, che concerneva la sua stessa funzione di garante della Costituzione: riconoscere il ruolo sovraordinato delle norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, perdendo la sua potestà interpretativa delle norme costituzionali oppure negare rilievo alla giurisprudenza della Corte dei diritti in una materia quale l'indennità espropriativa, su cui la stessa Corte costituzionale aveva palesato un percorso interpretativo ondivago.

nozione di sacrificio, quale canone di riferimento, ha lasciato spazio al valore venale del bene, espressione della congruità del ristoro e della proporzionalità dell'azione. Tale ultimo aspetto impone che l'indennità sia idonea, sia adeguata e sia connaturata al bilanciamento, quantomeno in termini probabilistici, tra il sacrificio del privato e il beneficio della collettività.

La fase di determinazione dell'indennità prevede la partecipazione del privato espropriato, il quale può fornire ogni elemento utile per determinare il valore da attribuire all'area.

In tal senso, la valorizzazione degli istituti partecipativi ai fini della riqualificazione del procedimento di esproprio acquista una particolare evidenza proprio con riguardo alla determinazione dell'indennità di esproprio, fase che si caratterizza, per un ampio ricorso al contraddittorio procedimentale. Ove l'amministrazione lo ritenga opportuno, al proprietario è consentito di precisare quale sia il valore da attribuire all'area, una sorta di determinazione concordata, il cui importo finale, è stabilito, in ogni caso, in via autoritativa.

In tema di accettazione dell'indennità offerta da parte del privato, è opportuno analizzare un recente arresto giurisprudenziale[68], secondo il quale, la proposta di indennità accolta dal privato non vincola l'amministrazione alla definizione della procedura ablatoria.

Anche dopo l'accettazione da parte del privato, l'amministrazione conserva intatto il potere discrezionale di procedere o meno all'acquisizione del bene e di "porre nel nulla" il procedimento e quindi anche l'accordo sull'indennità, ove ciò consegua a una valutazione differente del pubblico interesse; in altri termini, l'accettazione del privato non comporta l'esaurimento del potere discrezionale.

L'art. 37 del t.u., inoltre, prevede un meccanismo di aumento dell'indennità per le ipotesi in cui l'espropriazione sia finalizzata ad attuare interventi di riforma economico-sociale, in termini velatamente sanzionatori, nei confronti dell'amministrazione, per l'ingiustificata attesa imposta al proprietario (il requisito oggettivo è costituito da una indennità provvisoria insufficiente)[69].

Qualora, invece, l'amministrazione proceda al perfezionamento del procedimento espropriativo con atto autoritativo, senza ricorrere allo strumento negoziale della cessione volontaria, è obbligata a determinare l'indennità nella misura offerta e, come tale, accettata dal privato.

[68] Trib. Salerno, sez. I, 28 agosto 2020, n. 1096.

[69] Si v. Cass., sez. I, 9 gennaio 2020, n. 214, in *Guida al diritto*, 2020, 51.

5. *Il decreto di esproprio*

Il decreto di esproprio definisce, in via autoritativa, il procedimento, poiché dispone in favore dell'amministrazione il passaggio del diritto di proprietà del privato; in altri termini, perfeziona l'esercizio del potere autoritativo di tipo ablatorio.

La legittimità di tale provvedimento è subordinata alla perdurante efficacia della dichiarazione di pubblica utilità e della validità di tutte le fasi subprocedimentali che lo hanno preceduto.

Anche in tale fase è garantita la partecipazione del privato, poiché lo stato di consistenza del bene ed il verbale di immissione in possesso devono essere redatti in contraddittorio con l'espropriando.

Tali adempimenti, in un'ottica partecipativa, sono estremamente rilevanti, poiché sia la redazione del verbale, sia l'immissione in possesso non sono surrogabili con prove testimoniali, con conseguente presunzione legale che l'amministrazione sia effettivamente entrata in possesso del bene.

6. *Occupazioni* sine titulo*: brevi cenni critici*

Il termine occupazione, per autorevole interpretazione, sarebbe privo di significato, inidoneo a comprendere "con un tratto unificante i possibili procedimenti espropriativi e i relativi effetti[70]".

In questa sede, ci si sofferma sulla ipotesi di occupazioni *sine titulo* e sulle relative interpretazioni fornite.

Le ipotesi di utilizzo di un bene immobile privato, da parte dell'amministrazione, per scopi di interesse generale, in assenza di valido ed efficace procedimento espropriativo, integrano gli istituti delle occupazioni *sine titulo*, ovvero l'occupazione acquisitiva (o accessione invertita) e l'occupazione usurpativa.

Nello specifico, nel 1960, la Cassazione[71] elaborava il principio secondo il quale la mancanza della preventiva dichiarazione di pubblica utilità comportasse il difetto di potere dell'amministrazione nel procedere all'espropriazione. Secondo tale orientamento, l'occupazione o espropriazione del bene in assenza di una preventiva esternazione amministrativa integrava un

[70] F. Pugliese, *Occupazione nel diritto amministrativo*, in *D. disc. Pubbl.*, X, Torino, 1995, 262; per una opportuna caratterizzazione del termine, nell'ambito della normativa del 1865, si v. M.S. Giannini, *Osservazione sui provvedimenti di occupazione*, in *Foro amm.*, 1953, I, 25 ss.,

[71] Cass., sez. un., 11 aprile 1960, n. 826, in *Giust. Civ.*, 1960, I, 878.

comportamento illecito, inidoneo a rappresentare esercizio di potere, tantomeno di tipo espropriativo.

I due istituti summenzionati, di matrice giurisprudenziale, sono rappresentativi di una situazione nella quale il bene immobile del privato sia oggetto di un procedimento ablatorio illegittimo e in base al quale è stato trasformato (o. usurpartiva) o sottratto in presenza di un'attività materiale di occupazione (o. acquisitiva).

L'occupazione acquisitiva si configura qualora la trasformazione irreversibile della proprietà si perfezioni nelle ipotesi di periodo di occupazione scaduto o di provvedimento assente. Tale comportamento amministrativo comporta l'estinzione del diritto di proprietà del privato, la contestuale acquisizione a titolo originario della proprietà in capo all'amministrazione, e l'obbligo, in capo a quest'ultima, di corrispondere un risarcimento al privato (dovuto al comportamento illecito)[72].

Tale conclusione era giustificata dalla giurisprudenza, in assenza di apposita previsione normativa, attraverso il ricorso ai principi dell'ordinamento e, nello specifico, all'art. 936 c.c., la disciplina civilistica dell'accessione.

Nelle ipotesi in cui la dichiarazione di pubblica utilità manchi, *ad ibitio* o per effetto di successiva sentenza di annullamento, si configura l'occupazione usurpativa, poiché il comportamento difetta di "quel principale momento di collegamento fra l'astratta configurazione legislativa del potere ablatorio e la concreta possibilità del suo nascere[73]".

In tal senso, l'intervenuta realizzazione dell'opera pubblica sul fondo illegittimamente occupato non fa venire meno l'obbligo dell'amministrazione di restituire al privato il bene illegittimamente appreso, trattandosi di un mero fatto, non in grado di assurgere a titolo dell'acquisto, come tale inidoneo a determinare il trasferimento della proprietà; per tale ragione, il privato ha diritto a chiederne la restituzione, salvo che non decida di abdicare al suo diritto e chiedere il risarcimento del danno per equivalente[74].

Decisivo, in tal senso, è risultato il ruolo della Corte EDU, intervenuta sul tema, con una sentenza del 2007[75], al fine di evidenziare come non possa rilevare la differenza tra occupazione appropriativa ed usurpativa, poiché l'illegittimità dell'espropriazione *sine titulo* espone i privati, in ogni caso, a un risultato imprevedibile ed arbitrario.

La Corte di Strasburgo ha indicato, quali correttivi, la necessità che gli Stati evitino occupazioni in assenza di un procedimento espropriativo per-

[72] Cass., sez. un., 26 febbraio 1983, n. 1464, in *Foro it.*, 1983, I, 626 (con nota di R. Oriani).
[73] Cass., sez. un., 18 febbraio 2000, n. 1814, in *Foro. it.*, 2000, I, 1857.
[74] In questi termini, Cass., sez. un., 21 agosto 2020, n. 17581.
[75] Corte EDU, Grande Camera, 28 luglio 2005, ricorso n. 69834/01.

fezionato e relativa copertura finanziaria, con l'obiettivo di dissuadere le amministrazioni dal porre in essere pratiche non conformi[76].

Il legislatore italiano, prima con l'art. 43 (dichiarato incostituzionale per eccesso di delega) e in seguito con l'art. 42-*bis* del t.u., ha introdotto la disciplina dell'"Utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico".

Il presupposto operativo della norma è rappresentato dall'utilizzo di un bene immobile, per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità.

Il provvedimento emesso dall'amministrazione, la c.d. acquisizione sanante[77], deve recare l'indicazione delle circostanze che hanno condotto alla indebita utilizzazione dell'area e motivare "specificamente" in riferimento alle "attuali ed eccezionali" ragioni di interesse pubblico che ne giustificano l'emanazione, da valutare comparativamente con i contrapposti interessi privati, evidenziando anche l'assenza di ragionevoli alternative alla sua adozione.

La Corte Costituzionale, con la sentenza 30 aprile 2015, n. 71[78], ha osservato come "con l'adozione dell'atto di cui all'art. 42-*bis* l'amministrazione riprenda a muoversi nell'alveo della legalità amministrativa, esercitando una funzione amministrativa ritenuta meritevole di tutela privilegiata, in funzione degli scopi di pubblica utilità perseguiti, sebbene emersi successivamente alla consumazione di un illecito ai danni del privato cittadino". L'intento di tutela nei confronti del privato proprietario espropriato emerge dalla circostanza che lo stesso è qualificato dalla Corte in termini di "vittima dell'ingerenza amministrativa".

In altri termini, l'acquisizione sanante, seppur generi da un comportamento di indebita utilizzazione dell'area da parte dell'amministrazione, rappresenta espressione di un potere attribuito alla pubblica amministrazione.

Tuttavia, per evitare una deriva patologica di occupazioni *sine titulo*, la stessa Corte ha fissato limiti specifici all'operabilità della norma.

L'art. 42-*bis* delinea pur sempre una procedura espropriativa, anche se eccezionale e semplificata nelle forme, ma "complessa negli esiti" e, per tale ragione, l'amministrazione è obbligata all'adozione di un provvedimento

[76] La soluzione era già stata ampliamente prospettata, come dimostra, *ex multis*, A. Travi, *Poteri del giudice ordinario e garanzia del diritto di proprietà, nelle occupazioni senza titolo della pubblica amministrazione dopo la legge 27 ottobre 1988, n. 458*, in *Scritti per Mario Nigro*, III, Milano, 1991, 677.

[77] Si v., per un'analisi completa del tema, G. Mari, *Occupazioni sine titulo, espropriazione indiretta, acquisizione sanante e obblighi restitutori: gli orientamenti della giurisprudenza (ordinaria e amministrativa) a confronto*, in *Riv. giur. ed.*, 2016, 69 ss.

[78] Corte Cost., 30 aprile 2015, n. 71, in *Riv. giur. ed.*, 2015, I, 581 (con nota di G. Mari).

"specificamente motivato in riferimento alle attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico che ne giustificano l'emanazione".

La scelta di procedere all'ottenimento dell'immobile, tramite l'acquisizione sanante, è consentita solo quando tale opzione risulti l'*extrema ratio* per il perseguimento di interessi pubblici, ossia quando siano indiscutibilmente escluse percorsi alternativi per la cura dei suddetti interessi.

Tra le opzioni che necessariamente l'amministrazione deve vagliare rientrano la cessione volontaria del bene tramite atto di compravendita e non sia ragionevolmente possibile addivenire alla restituzione del bene, previa riduzione in pristino, al privato leso.

L'acquisizione sanante si rivela essere *extrema ratio* anche a seguito dell'interpretazione, evidentemente restrittiva dell'ambito operativo della norma, fornita dal Consiglio di Stato, per il quale l'intervenuta realizzazione dell'opera pubblica sul fondo illegittimamente occupato non fa venire meno l'obbligo dell'amministrazione di restituire al privato il bene illegittimamente appreso, trattandosi di un mero fatto, non in grado di assurgere a titolo dell'acquisto, come tale inidoneo a determinare il trasferimento della proprietà[79].

Come ultima nota, in maniera sintetica e senza ambizione di svolgere considerazioni conclusive, il tema dell'espropriazione, per come è evoluto, palesa la necessità che l'amministrazione agisca in maniera consapevole, non con riferimento al mero procedimento in questione, ma si rende necessario uno sforzo di comprensione dell'intero fenomeno amministrativo limitativo del diritto di proprietà, di lungo periodo, avendo come referenti, e dovendo pervenire a una sintesi tra gli stessi, momenti tecnici e momenti amministrativi.

[79] Cons St., sez. IV, 8 settembre 2015, n. 4102, in *Foro amm.*, 2015, 2251.