L’espropriazione per pubblica utilità: l’essenza dell’istituto

L’espropriazione del diritto di proprietà costituisce l’archetipo su cui dottrina e giurisprudenza hanno costruito la figura del procedimento ablatorio.

Il trasferimento coattivo comporta la conversione del diritto reale dell’espropriato in un credito di una somma di denaro a titolo di indennità.

In sostanza il diritto alla proprietà privata, che è originariamente perfetto,viene a tramutarsi in virtù di un pubblico interesse, in un diritto affievolito. È pacifico che trattandosi di limitazioni ai diritti individuali, in conformità dei principi vigenti nel nostro ordinamento costituzionale sia richiesta una legge, in quanto l’autorità pubblica non potrebbe procedere all’espropriazione se a ciò non fosse autorizzata dallo stesso legislatore. Il diritto di proprietà pertanto è riconosciuto come diritto di disporre e godere delle cose che ne sono oggetto da parte di un singolo individuo, sino a che non si verifica contrasto con un interesse pubblico (della collettività). In questo caso esso degrada ad interesse legittimo, essendo riconosciuto dall’ordinamento giuridico non tanto e non solo per lo sviluppo e il benessere del singolo, ma essenzialmente per lo sviluppo e il benessere della collettività.

Per effetto dell’espropriazione di un bene immobile si perfeziona l’acquisto di un diritto reale sullo stesso. Secondo la dottrina dominante tale modo di acquisto è a titolo originario e non a titolo derivativo. Ciò comporta: che l’espropriante acquista il bene libero da ogni peso (servitù, ipoteca, enfiteusi, onere reale) gravante sul bene; gli

eventuali diritti di terzi sul ben si risolvono nell'indennità; il diritto all'indennità non è legato al possesso del bene.

La giurisprudenza (fra le altre Cons. St., sez. VI, 14.1.2004, n. 74) distingue l'opera pubblica dall'opera di interesse pubblico in particolare: a) l'opera pubblica soddisfa i bisogni dell'intera collettività mediante una fruizione collettiva e indifferenziata (es. strade, acquedotti, scuole, ospedali, etc.); inoltre, è strumentale al perseguimento di interessi non commerciali / industriali; b) l'opera di interesse pubblico soddisfa i bisogni di singoli (determinati) soggetti mediante un godimento esclusivo e non collettivo; anche se il soddisfacimento di bisogni individuali è in funzione di un interesse generale per ragioni sociali / economiche (edilizia residenziale; opere di comunicazione elettronica, etc.).

Il Consiglio di Stato ha inoltre puntualizzato che, in caso di concessione, da parte di un soggetto pubblico, del diritto di superficie (proprietà del suolo separata dalla proprietà delle opere) ad un soggetto per fini privati, le opere realizzate da quest'ultimo non possono dirsi opere pubbliche ed ancora che un finanziamento pubblico non rende di per sé l'opera come pubblica.

Il nuovo t.u. in materia di espropri all'art. 1 limita espressamente il proprio ambito di applicazione all'espropriazione (anche a favore di privati) di beni immobili o di diritti relativi ad immobili per l'esecUzione di opere pubbliche o di pubblica utilità. Viene precisato che deve considerarsi opera pubblica o di pubblica utilità anche la realizzazione degli interventi necessari per l'utilizzazione da parte della collettività di beni o di terreni, o di un loro insieme, di cui non è prevista la materiale modificazione o trasformazione.

In virtù della nuova disposizione si può definire

l’espropriazione: il procedimento pubblicistico volto all’acquisizione del diritto di proprietà o di altro diritto minore su un bene immobile, appartenente a soggetto privato o anche a soggetto pubblico, e in favore di soggetto pubblico o privato, al fine di realizzare opere pubbliche o di pubblica utilità, o di consentire la fruizione del bene o diritto ablato da parte dell’intera collettività verso il corrispettivo di indennità, e mediante o un atto autoritativo (decreto di esproprio) o un contratto privatistico (cessione volontaria) (De Nictolis, 2002, 4).

L’art. 2 del t.u. espr. conferma che l’espropriazione dei beni immobili o di diritti relativi ad immobili può essere disposta nei soli casi previsti dalle leggi e dai regolamenti e che il procedimento espropriativo deve sempre ispirarsi ai principi di economicità, di efficacia, di efficienza, di pubblicità e di semplificazione dell’azione amministrativa.