

Luca Nicodemo

L'ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ

*Profili storico-teorici, regolamentazione
vigente e frontiere economico-sociali*

“Orizzonti”

78

Luca Nicodemo, *L'espropriazione per pubblica utilità*
Copyright © 2024 Tangram Edizioni Scientifiche
Gruppo Editoriale Tangram Srl
via dei Casai, 6 – 38122 Trento
www.edizioni-tangram.it
info@edizioni-tangram.it

Collana “Orizzonti” – NIC 78

Prima edizione: dicembre 2024, *Printed in Italy*

ISBN 978-88-6458-267-2

Copertina progettata da Freepik



L'etichetta FSC® garantisce che il materiale utilizzato per questo volume proviene da fonti gestite in maniera responsabile e da altre fonti controllate

*A mamma e nonna,
donne senza le quali
non sarei l'uomo che sono oggi.*

*A papà che,
nonostante il vuoto lasciato così prematuramente,
spero possa essere orgoglioso di me.*

*A Ludovica,
cui devo la mia serenità ritrovata.*

*A me stesso,
per ricordarmi il seguente motto:
"Non chi comincia ma quel che persevera"
(Leonardo da Vinci).*

*“Le persone dovrebbero essere indennizzate
in modo tale da non trovarsi in una situazione peggiore
di quella in cui erano prima dell’inizio dell’espropriazione”*

INTRODUZIONE	13
1 L'EVOLUZIONE STORICO-GIURIDICA DELL'ISTITUTO	15
1.1. La tradizione romanistica	15
1.2. L'età comunale	25
1.3. La nuova codificazione	27
1.4. Lo Statuto Albertino	31
1.5. La Legge Primigenia n. 2359/1865	34
1.6. La Legge n. 2892/1885 sul risanamento della città di Napoli	36
1.7. Diritto Amministrativo a inizi Novecento	38
1.8. Dal fascismo all'ordinamento costituzionale repubblicano	39
1.9. Le riforme successive alla Costituzione	43
1.10. Il contesto normativo europeo	48
2 TESTO UNICO SULLE ESPROPRIAZIONI PER PUBBLICA UTILITÀ	53
2.1. Il d.P.R. 327/2001: oggetto e ambito di applicazione	53
2.2. Le fasi che precedono il decreto d'esproprio	60
2.3. La fase di apposizione del vincolo preordinato all'esproprio	66
2.4. La fase della dichiarazione di pubblica utilità	72
2.5. La fase di emanazione del decreto di esproprio	80
2.6. Il pagamento dell'indennità di espropriazione	91
2.7. L'entità dell'indennizzo	93
2.8. L'utilizzazione in assenza di provvedimenti ablatori	97
2.9. L'indennità dovuta al titolare non espropriato	102
2.10. La cessione volontaria	107
2.11. La retrocessione	111
2.12. L'occupazione temporanea	114
2.13. Disposizioni particolari, tutela giurisdizionale e norme finali	117
3 LA GIURISPRUDENZA: TRA DOGMATICA, CORTI E	
INFLUSSI ESTERI	125
3.1. La rilevanza del <i>locus</i> : gli istituti di creazione pretoria	125
3.2. Consiglio di Stato e tribunali amministrativi	130
3.3. La Corte Costituzionale: tra ordinamento e regola	134
3.4. L'apporto normativo determinante della Corte Edu	140
3.5. La scienza amministrativa dell'espropriazione	147
3.6. Il concetto di interesse pubblico e i modelli autoritativi	162
3.7. Le ragioni della proprietà privata e le sue garanzie	172
3.8. La questione dell'indennità: origini, sviluppo e confini	177
3.9. Law and Economics & Economic Analysis of Law	190

4	ESPROPRIO E POLITICHE TERRITORIALI	201
4.1.	Tecnica amministrativa dell'espropriazione	201
4.2.	Legislazione urbanistica nazionale e regionale	216
4.3.	Il diritto in materia di opere pubbliche e investimenti	228
4.4.	Esproprio e strumenti giuridici europei di sviluppo locale	236
	CONCLUSIONI	261
	BIBLIOGRAFIA	265
	Dottrina	265
	Giurisprudenza	273
	Normativa	276
	RINGRAZIAMENTI	279

L'ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ

*Profili storico-teorici, regolamentazione
vigente e frontiere economico-sociali*

INTRODUZIONE

Con questo lavoro, frutto di una tesi sperimentale, si propone di studiare l'istituto dell'espropriazione sotto diversi profili, primo fra tutti quello dell'evoluzione giuridica in relazione al contesto storico, culturale e politico. Poi, si procede con l'analisi della regolamentazione vigente contenuta nel Testo Unico in materia di espropriazioni per pubblica utilità (D.P.R. n. 327/2001), passando in rassegna tutti i profili necessari a dare una visione normativa complessiva dell'istituto. In particolare: le disposizioni generali, l'oggetto e l'ambito di applicazione, la sottoposizione del bene a vincolo, la dichiarazione di pubblica utilità, il decreto di esproprio, l'indennità, la cessione volontaria e la retrocessione, l'occupazione temporanea, la tutela giurisdizionale. Attraverso un'ampia rappresentazione risulta più agevole indirizzarsi verso nuove frontiere regolamentari di un istituto che è oggetto di grande dibattito giuridico nella società odierna.

Per questo motivo, l'approccio prescinde da un'idea di espropriazione per pubblica utilità di carattere assoluto, preferendo indagare quando l'utilità sia effettiva e se sono adeguatamente rispettate le garanzie del privato. A seconda delle fattispecie, potrà valutarsi o meno un rafforzamento delle prerogative a tutela del singolo individuo rispetto alla collettività. In questa direzione, è importante approfondire l'istituto nella regolamentazione di *common law* per comprendere analogie e differenze in rapporto di reciproco scambio con la cultura giuridica di *civil law*. Soprattutto, osservare l'evoluzione giurisprudenziale della Corte Edu in materia di espropriazioni illegittime e di come tali pronunce si relazionano con quelle della Corte Costituzionale, è determinante ai fini dello sviluppo del diritto. Il riferimento agli strumenti di re-

golazione europei, nazionali e regionali per un'analisi qualitativa e quantitativa del fenomeno giuridico è in grado di fornire ulteriori e interessanti elementi di ricerca.

In effetti, sono due gli ambiti che s'intende esplorare:

- il primo consiste nell'individuazione di soluzioni per risolvere la questione della depotenziata difesa del privato, che è destinato a soccombere dietro compensazione di un'indennità spesso non correlata alla concreta privazione patita, anche in ragione dell'assenza di un riconoscimento della pretesa di lucro cessante. A tal scopo sono messi in relazione orientamenti dottrinali, pronunce dei giudici e atti amministrativi, considerati funzionali a una riforma dell'istituto riguardante quei profili giuridici che determinano maggiori criticità;
- il secondo ambito di ricerca attiene allo stretto rapporto sussistente tra espropriazione e urbanistica, oltre l'impatto che i fondi europei hanno sulla trasformazione urbana e fondiaria. A tal riguardo, l'istituto potrebbe configurarsi come un propulsore giuridico di sviluppo economico-sociale con l'attitudine a correggere le distorsioni determinate dalla proprietà immobiliare che, a causa della stratificazione generazionale, sta contribuendo alla depressione economica delle "aree interne" con il rischio di comprometterne il futuro.

Concludendo, il presente lavoro intende approfondire nel complesso un settore del diritto amministrativo che appare sempre più attuale anche con la finalità di ristabilire un rapporto tra pubblico e privato capace di superare l'antagonismo tradizionale tra pubblica utilità e proprietà privata, contrapposizione che ha solo ridimensionato l'opportunità di un'idea di società in cui l'interesse generale e quello individuale dovrebbero cooperare per la crescita condivisa.

1 L'EVOLUZIONE STORICO- GIURIDICA DELL'ISTITUTO

Sommario: 1.1 La tradizione romanistica – 1.2 L'età comunale – 1.3 La nuova codificazione – 1.4 Lo Statuto Albertino – 1.5 La legge primigenia n. 2359/1865 – 1.6 La legge n. 2892/1885 sul risanamento della città di Napoli – 1.7 Diritto amministrativo a inizi Novecento – 1.8 Dal fascismo all'ordinamento costituzionale repubblicano – 1.9 Le riforme successive alla Costituzione – 1.10 Il contesto normativo europeo

1.1. LA TRADIZIONE ROMANISTICA

La tematica oggetto del presente lavoro di ricerca non può prescindere dall'analisi dell'*excursus* storico della proprietà. Partendo dall'epoca romana, tale diritto è stato descritto dai *prudentes* come assoluto, caratterizzato dalla poca tolleranza verso le limitazioni legali.

Nonostante abbia subito dei cambiamenti col progredire della *societas* romana, fin dal periodo più antico sembra esserci stata una forte attenzione culturale e giuridica verso la tutela della proprietà privata¹. In questo contesto, ha comunque trovato un suo spazio l'istituto dell'espropriazione, visto che Roma era considerata sovrana rispetto a tutti i territori sotto il suo dominio². Motivo per cui, occorre chiedersi quali siano state le ragioni delle scelte e come esse si siano evolute nel tempo.

Nel diritto romano, l'istituto dell'espropriazione si connotava di due attività distinte: la prima coincideva con l'atto unilaterale attraverso il quale lo Stato ordinava la cessione e disponeva la

¹ C. COSTA, *Storia delle fonti di diritto romano*, Torino, Bocca, 1909, pp. 61-63.

² E. ALBERTARIO, *Introduzione storica allo studio del diritto romano giustiniano*, Milano, Giuffrè, 1935, p. 91.

coercitio, mentre la seconda era caratterizzata dalla prevalenza della volontà privata con la finalità di perfezionare il rapporto conseguente.

Lo Stato cercava di indurre alla cessione, anche con violenza, riconoscendo comunque al cittadino la libertà di rifiutarsi a prestare effettivamente il proprio consenso³. La differenza tra l'espropriazione romana e quella moderna si individua nella diversa considerazione del volere privato: mentre una guarda all'istituto come cessione forzosa che considera passiva la volontà, l'altra presuppone la prestazione del libero consenso del proprietario in ragione dell'attenzione che i romani ponevano alla necessità di formalizzare consensualmente l'atto impositivo⁴.

Dunque, nella procedura di esproprio di diritto a Roma emergevano posizioni giuridiche distinte corrispondenti a momenti cronologici differenti: il primo, quando il magistrato emetteva l'ordine di trasferimento, creando un rapporto obbligatorio tra lo Stato e il cittadino, e il secondo, quando il proprietario richiesto veniva effettivamente indotto a trasferire la proprietà. Mentre, in fase di avvio era certo che la volontà del proprietario privato restasse completamente separata; viceversa, nel momento successivo il consenso diventava fondamentale per la conclusione del rapporto giuridico⁵.

Tuttavia, lo Stato romano raramente ricorreva all'appropriazione unilaterale di proprietà mediante occupazione militare o sequestro. Si preferiva, invece, usare la coercizione per influenzare la volontà del privato al fine di ottenere la sua accettazione al trasferimento. Questo approccio indiretto era preferito dai magistrati che, nonostante la contrarietà ai principi dello *jus civile*, riconoscevano lo stesso la validità dei contratti stipulati sotto *vis* compulsiva.

³ U. NICOLINI, voce *Espropriazione per pubblica utilità*, in Enc. dir., vol. XV, Milano, Giuffrè, 1966, p. 802.

⁴ E. DE RUGGIERO, *Lo Stato e le opere pubbliche di Roma*, Torino, Bocca, 1925, pp. 162-164.

⁵ G. PACCHIONI, *Corso di diritto romano*, Torino, Utet, 1920, pp. 309-311.

La scelta di una via meno diretta sul punto discendeva sì dal dato culturale dell'osservanza della regolarità formale ma anche dalla constatazione secondo cui garantirsi il consenso del privato espropriato avrebbe legittimato giuridicamente la condotta appropiativa in esame. Indipendentemente dalla *ratio*, è chiaro che il metodo della coercizione costituisse una pratica di uso comune, da ritenersi anche uno strumento politico di affermazione dell'autorità di Roma⁶.

In sintesi, ribadiamo che l'espropriazione si realizzava con un atto unilaterale dello Stato che, attraverso il magistrato, ordinava la cessione e disponeva la coercizione, finalizzata a influenzare la volontà del proprietario. Solo successivamente, il consenso del privato diventava necessario per il perfezionamento del rapporto e, di conseguenza, per considerare l'espropriazione come contratto consensuale sul piano formale, pur se nella sostanza si determinasse una "vendita forzata".

Questa impostazione non rendeva *contra jus* la dichiarazione di volontà non spontanea. Infatti, in situazioni in cui il consenso fosse stato prestato sotto l'influenza di circostanze estranee alla volontà, come nel caso della vendita da parte del debitore dei propri beni al fine di soddisfare i propri creditori o quelli dell'eredità, il consenso sarebbe stato considerato valido in ragione delle probabili ripercussioni derivanti dalla mancata prestazione, nonché della scarsa rilevanza giuridica attribuita alle circostanze nell'ambito delle quali veniva reso.

Nonostante l'autorità pubblica potesse costringere una persona a un "*facere*", essa non era in grado di condizionarne il "volere interno" attraverso la coercizione, proprio per l'assunto secondo cui la *voluntas* era considerata incoercibile. Ne derivava l'effetto per cui il consenso, anziché essere annullato, diventava giuridicamen-

⁶ P. BONFANTE, *Teoria della proprietà*. Lezioni anno accademico 1909-10, Pavia, 1910, pp. 279 ss.; anche *Storia del diritto romano*, Milano, 1922, p. 428; poi *Istituzioni di diritto romano*, Milano, Vallardi, 1925, p. 306; e specialmente *Corso di diritto romano*, Roma, Sampaolesi, 1926, pp. 237-258.

te libero ed efficace, configurandosi come un dovere derivato da un comando superiore, similmente a quello delle parti costrette dal pretore a una *stipulatio* in sede giudiziale. In altre parole, nel caso in cui il proprietario non avesse voluto cedere la *res*, lo Stato non avrebbe potuto forzarne la volontà, ferma la possibilità di ottenere un consenso comunque valido pur se manifestato sotto minaccia o spinta della *coercitio*⁷.

È interessante notare che i romani consideravano l'istituto dell'esproprio come una compravendita forzata, in quanto vi erano elementi comuni alla vendita civile, come l'obbligo del privato di trasferire la cosa e l'obbligo dello Stato di corrispondere un'indennità proporzionata al valore della stessa. Però, la coercizione magistratuale non rendeva il volere dell'espropriato completamente annullato ma solo mediamente influenzato, il che dimostrava la grande attenzione nei confronti della libertà individuale. Non a caso, il rifiuto alla vendita del proprietario poteva paralizzare effettivamente l'attività dello Stato, come accadde con Crasso che, nel 181 a.C., riuscì a impedire l'esecuzione di un'opera proprio grazie al suo dissenso formale.

L'istituto della cessione forzata, non potendo essere altro che una compravendita non spontanea, quindi era definito come "*emptio ab invito*". Ciò era confermato dal fatto che lo Stato prima imponesse la cessione al cittadino attraverso un atto unilaterale di volontà, creando un rapporto obbligatorio di diritto pubblico (che non aveva definizione giuridica non essendo circoscrivibile alla sola sfera pubblica), e poi utilizzasse la coercizione per determinare la volontà del cittadino, così favorendo l'instaurarsi di un'obbligazione richiedente ai fini del suo perfezionamento l'atto di consenso del privato (fattispecie molto simile, se non identica, alla vendita). Tale impostazione è stata importante per comprendere la natura giuridica dell'istituto, oltre al ruolo dello Stato rispetto alla creazione e applicazione dello stesso⁸.

⁷ A. PEROZZI, *Istituzioni di diritto romano*, Roma, Atheneum, 1928, p. 626.

⁸ A. BONFANTE, *Istituzioni di diritto romano*, Milano, Vallardi, 1925, p. 306.

A conferma dell'assenza di espropri nella Roma antica è presente innanzitutto quello secondo cui per lungo tempo la maggior parte del territorio romano fosse costituito da *ager publicus*. L'interesse pubblico alla limitazione era direttamente proporzionale all'estensione della proprietà e del potere di azione del privato sulla *res*. Dunque, essendo scarso il numero delle proprietà fondiarie e piccola l'estensione dei fondi, lo Stato poteva eseguire qualunque opera pubblica senza la necessità di intervenire sulla proprietà privata. Se ne può dedurre che la proprietà, qualora non avesse urtato gli interessi pubblici, sarebbe stata pienamente rispettata, svuotando di interesse l'espropriazione. In seguito, è sorta la questione a causa dell'estensione quantitativa del latifondo privato a scapito dei possedimenti pubblici.

Ulteriore argomento avvalorante l'assenza dell'espropriazione in antichità era rappresentato dalla limitata attività statale nel campo delle opere pubbliche, quindi la necessità di costringere i privati alla cessione di terreni o di case era rara e difficilmente verificabile. Infatti, lo Stato avrebbe avuto maggiore interesse a espropriare terreni privati nell'ambito di grandi programmi edilizi; però, a quei tempi, l'attività edilizia era molto limitata e le terre pubbliche erano estremamente estese. Va precisato che i quiriti erano molto civili e non avrebbero resistito ad acconsentire alla cessione se l'interesse della comunità romana fosse stato messo in discussione. Non sono documentati espropri prima del 200 a.C., in ragione del fatto che la costruzione di vie consolari e acquedotti non aveva richiesto l'esigenza di ricorrere a queste procedure.

Poi, è importante considerare il carattere sacrale del *dominium* romano che, nonostante fosse andato attenuandosi nel tempo, riuscì a conservare alcuni suoi segni evidenti anche in epoche successive, come nella cerimonia della *limitatio* per la protezione dei confini. Infatti, la sacralità della *domus* era rispettata dai romani con un certo rigore, basti pensare alle procedure previste per la visita domiciliare. Di conseguenza, sorge la domanda se sia o meno possibile conciliare questo regime di proprietà così tutelato con il potere sovrano dello Stato di annullare il rapporto tra *dominus* e

bene. Perché se, da un lato, si rendeva la proprietà privata intollerante alle limitazioni legali; dall'altro, l'autorità romana non accettava un ridimensionamento dei suoi poteri. Il riconoscimento dei caratteri di assolutezza e inviolabilità del diritto di proprietà ha contribuito a confermare che l'idea dell'espropriazione fosse estranea alla cultura di epoca storica, sebbene in età classica tale concezione giuridica è stata rivisitata per adeguarla alle nuove esigenze⁹.

Il titolo giuridico legittimante l'espropriazione è stato oggetto di molteplici interpretazioni da parte degli studiosi del diritto romano ma nel complesso è emersa l'assenza di una sua dimostrazione documentata. Alcuni consideravano tale pratica come arbitraria, altri ne individuavano il fondamento giuridico in leggi speciali e altri ancora nell'autorità conferita dalla *lex curiata de imperio*. È interessante notare che tale questione fosse già al centro del dibattito tra giuristi dell'antica Roma, che discutevano di un contemperamento tra interessi pubblici e privati¹⁰. Il confronto tra diverse opinioni ha offerto l'opportunità di comprendere la natura e le implicazioni giuridiche dell'espropriazione¹¹. A tal riguardo, è fondamentale considerare i rapporti tra amministrazione e cittadini: i romani vedevano lo Stato come un'entità assoluta in cui la persona non aveva un'autonomia in rapporto allo stesso. Pertanto, l'idea di individualismo, come la intendiamo oggi, non era presente all'epoca: a Roma, l'individuo non esisteva come soggetto a sé stante ma era considerato una parte dello Stato, senza potersi sovrapporre o contrapporre a esso. Coloro che hanno negato l'esistenza dell'esproprio, sulla base dei principi generali della proprietà romana, hanno considerato tale potere nell'ambito del diritto privato e non pubblico, oltre a trascurare le interferenze e le influenze sussistenti tra la materia pubblicistica e quella civilistica.

⁹ A. FUSTEL DE COULANGES, *La Città antica* (trad. it. PERROTTA), Firenze, Vallecchi, 1924, pp. 66 e 73-78.

¹⁰ E. DE RUGGIERO, *Agrariae Leges*, in *Enciclopedia Giuridica Italiana*, pp. 735-756.

¹¹ E. DE RUGGIERO, *Lo Stato e le opere pubbliche in Roma antica*, Torino, Bocca, 1925, pp. 12-14.

In particolare, il diritto di proprietà era ispirato a criteri individualistici visto che la sua applicazione prescindeva da limiti legali, però le norme dello *jus civile* disciplinavano rapporti tra soggetti considerati equivalenti, mentre il diritto pubblico romano presupponeva un'asimmetria tra parti, in cui un soggetto era imperante e l'altro suddito. Inoltre, il diritto romano si caratterizzava per la mancanza di un sistema costituzionale di leggi indirizzate a limitare i poteri dello Stato nei confronti dei cittadini, con l'effetto che i magistrati godevano di un alto grado di arbitrio nell'amministrazione del potere pubblico esercitando una volontà statale anche significativa. Nonostante alcune formali garanzie nella fase Repubblicana e del primo Impero, la situazione di squilibrio divenne sempre più accentuata nel basso Impero: epoca in cui l'accentramento amministrativo fu portato all'exasperazione e l'organizzazione costituzionale si orientò verso un socialismo avverso all'individuo.

La proprietà romana è un esempio di come i criteri moderni possano essere applicati per la comprensione dei fenomeni e della loro regolamentazione nel passato. Di conseguenza, la valutazione dell'esproprio per pubblica utilità non può considerare solo la storia a partire dalla dichiarazione universale dei diritti del 1789, che ha consacrato il principio moderno di inviolabilità della proprietà insieme alle leggi atte a garantirlo, perché risulterebbe incompleta un'analisi non risalente dell'istituto¹². Nel caso in esame, specialmente il clima costituzionale e quello amministrativo hanno contribuito in maniera decisiva a determinarne i caratteri.

A differenza del diritto moderno, in epoca romana non esisteva un sistema organico di leggi sulla materia espropriativa e la pubblica amministrazione non era autorizzata esplicitamente a espropriare i cittadini; pertanto, la facoltà di esproprio si basava sul potere di autorità dello Stato nei rapporti coi privati. Preso atto della grande diversità tra i contesti temporali, va osservato che l'istitu-

¹² F.M. DE ROBERTIS, *L'espropriazione nel diritto romano*, Roma, L'Erma di Bretschneider, Studia Juridica, 1972, p. 51.

to si connota comunque di una certa continuità nel tempo con riferimento ai rapporti tra pubblico e privato. Tuttavia, l'odierno impianto normativo rende differente l'applicazione della costrizione alla cessione forzata della proprietà rispetto all'arbitrio dei magistrati romani nella *coercitio*¹³, rappresentante un potere completamente discrezionale nei confronti dei cittadini disobbedienti all'ordine dell'autorità magistratuale.

Si è dibattuto a lungo sul fondamento giuridico dell'espropriazione, in particolare se fosse basato sulla coercizione o su leggi speciali. La menzione dell'istituto dell'esproprio nella *lex Iulia*, nella *lex Quinctia* e nella *lex coloniae Genetivae Iuliae*, essendo incidentale, ha fatto dedurre l'assenza di un obbligo legislativo alla cessione forzata per i romani.

È interessante la questione sulla natura dei senatoconsulti del I secolo a.C., quali atti amministrativi interni ovvero atti obbligatori per i privati. Alcuni studiosi sostengono che le costituzioni imperiali possono essere considerate leggi speciali autorizzanti a espropriare ma la maggioranza dubita di questa tesi, perché nei primi tempi dell'Impero la funzione legislativa del Senato non si era ancora affermata e il suo intervento poteva essere semplicemente consultivo.

Nel periodo successivo ai Severi, in epoca diocleziana, l'Imperatore aveva acquisito il potere di decidere in modo diretto sulla questione in ragione di un accentramento che lo aveva reso il perno dell'amministrazione pubblica. L'intervento, anche se limitato a situazioni eccezionali e di tipo contingente, esprimeva un potere di carattere amministrativo. In alcuni casi, sussisteva solo lo scopo di indicare al magistrato la necessità di espropriare, conseguentemente le costituzioni consistevano in semplici provvedimenti interni, senza alcuna efficacia obbligatoria nei confronti dei cittadini. Si dimostra, così, l'autonomia del potere di espropriazione del magistrato fondato esclusivamente sulla sua competenza, vi-

¹³ L. AZZENA, *L'espropriazione per la pubblica utilità e i provvedimenti ablatori*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 77.

sta l'assenza di necessità a dotarsi di un atto di delegazione imperiale¹⁴.

Dunque, in ambito romanistico, mancando una costituzionale del diritto al dominio ovvero la positivizzazione del principio della sua inviolabilità, l'autorità pubblica poteva espropriare i cittadini senza una legge che sancisse espressamente tale potere. Mentre lo Stato era in grado di emanare una legge *ad hoc*, non potendosi avvalere di strumenti alternativi in presenza di un proprietario particolarmente potente o resistente; invece, i magistrati applicavano i loro poteri per ottenere la cessione forzata della proprietà sulla base della prassi costituzionale. Si escludeva una legge generale autorizzante l'espropriazione¹⁵, in quanto l'*imperium* e la *coercitio* erano illimitati nel loro contenuto e non avevano bisogno di una legge, oltre al fatto che il rapporto speciale tra romani e pubblica amministrazione rendeva improbabile l'esistenza di una legge di tale portata. Se ne deduce che lo Stato potesse intervenire, analogamente al sistema del diritto pretorio, in via autoritativa e in contrasto con lo *jus civile*, per imporre norme di condotta che riteneva necessarie per provvedere alle esigenze pubbliche.

Pur essendo i magistrati a esercitare principalmente il potere di esproprio, questo è stato riconosciuto e regolamentato da diverse fonti di diritto romano in quanto produttivo di effetti giuridici. In questo modo, si è attribuita maggiore importanza all'interesse pubblico piuttosto che a quello privato nella gestione della proprietà e delle risorse della comunità¹⁶. Il diritto d'espropriazione si esercitava attraverso l'emissione di un comando diretto alla cessione della proprietà da parte del magistrato nei confronti del cittadino. Il dovere del cittadino di obbedire era basato sulla sua lealtà al sistema costituzionale, nonché al rispetto delle leggi. Durante il

¹⁴ F.M. DE ROBERTIS, *L'espropriazione nel diritto romano*, Roma, L'Erma di Bretschneider, Studia Juridica, 1972, p. 53.

¹⁵ U. ARDIZZONE, *Espropriazione per pubblica utilità (procedimento)*, in Enc. Dir., Milano, Giuffrè, 1966, pp. 835 ss.

¹⁶ F.M. DE ROBERTIS, *L'espropriazione nel diritto romano*, Roma, L'Erma di Bretschneider, Studia Juridica, 1972, p. 55.

periodo imperiale, a una diminuzione della scrupolosità nella gestione dei casi era corrisposto un aumento dei controlli per limitare gli abusi di potere, dal momento che la competenza a esaminare le contestazioni relative agli espropri era deferita agli stessi organi amministrativi che avevano emesso il provvedimento. Concludendo, anche se la separazione dei poteri avrebbe richiesto organi più indipendenti al fine di garantire il rispetto dei diritti, si può affermare che il sistema romano ha costituito la base storico-giuridica per l'evoluzione del diritto amministrativo moderno¹⁷.

L'espropriazione poteva giustificarsi con l'esigenza della pubblica amministrazione di perseguire i propri scopi per tutelare il bene comune e garantire l'ordine sociale, pur sempre riconoscendo l'importanza della tutela della proprietà privata e la sua funzione nella società romana. La dottrina prevalente considerava l'espropriazione un negozio di diritto pubblico, unilaterale per la volontà operante ma bilaterale per gli effetti giuridici. Le fonti concordavano nel presentarla come una vendita forzata, nonostante alcune divergenze sul ruolo della volontà che si spiegano con la molteplicità di posizioni presenti nella cultura giuridica dei romani. Facevano eccezione quei casi in cui lo Stato poteva appropriarsi della cosa in modo unilaterale, poiché il privato aveva perso la disponibilità della cosa e la sua volontà non poteva più influire. La relativa casistica è stata riportata in vari testi dell'epoca, come la storia dell'espropriazione dei libri di Numa riportata da Livio, quella sulle terre per la costruzione degli acquedotti pubblici di Roma, la costituzione degli imperatori Onorio e Teodosio e la novella VII di Giustiniano. Proprio in quest'ultima, l'obbligo alla cessione era sancito in via generale da una legge, rendendo la volontà superflua e mostrando come l'espropriazione fosse un'operazione in grado di atteggiarsi diversamente a seconda delle circostanze¹⁸.

¹⁷ S. PUGLIATTI, *Interesse pubblico e interesse privato nel diritto di proprietà*, in Atti del primo congresso nazionale di diritto, Firenze, 1935.

¹⁸ F.M. DE ROBERTIS, *L'espropriazione nel diritto romano*, Roma, L'Erma di Bretschneider, Studia Juridica, 1972, p. 57.

BIBLIOGRAFIA

DOTTRINA

- AA.VV., *Fao Land tenure studies n. 10: compulsory acquisition of land and compensation*, Roma, 2008.
- ALBERTARIO E., *Introduzione storica allo studio del diritto romano giustiniano*, Milano, Giuffrè, 1935.
- ARDIZZONE U., *Espropriazione per pubblica utilità (procedimento)*, Milano, Giuffrè, 1966.
- ARDIZZONE U., voce *Dichiarazione di pubblica utilità*, in Enc. Dir., vol. XII, Milano, Giuffrè, 1964.
- AVANZINI G., *Commento all'art. 34*, in A. TRAVI (a cura di), *La nuova giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo*, Padova, Cedam, 2001.
- AZZENA L., *L'Espropriazione per pubblica utilità e i provvedimenti ablatori*, Torino, Giappichelli Editore, 2021.
- AZZENA L., *L'integrazione attraverso i diritti*, Torino, Giappichelli, 1998.
- BARILÀ E., *Le indennità di espropriazione e i casi di risarcimento. Teoria e pratica del Diritto Amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2013.
- BIFULCO R., CARTABIA M., CELOTTO A. (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, Mulino, 2001.
- BONFANTE A., *Istituzioni di diritto romano*, Vallardi, Milano, 1925.
- BONFANTE P., *Teoria della proprietà*. Lezioni anno accademico 1909-10, Pavia, 1910; *Storia del diritto romano*, Milano, 1922; *Istituzioni di diritto romano*, Vallardi, 1928; *Corso di diritto romano*, Roma, Sampaolesi, 1926.

- BONNECASE J., *L'Ecole de l'Exégèse en droit civil*, 1919.
- BORGHI E., *Piccole Italie. Le aree interne e la questione territoriale*, Milano, Feltrinelli, 2017.
- CARANTA R., *Giustizia amministrativa e diritto comunitario. Studio sull'influsso dell'integrazione giuridica europea sulla tutela giurisdizionale dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione*, Napoli, Jovene, 1992.
- CARANTA R., voce *Espropriazione per pubblica utilità (procedimento)*, in Enc. Dir., Agg. V, Milano, Giuffrè, 2001.
- CARBONE V., *La Consulta non risolve il problema dell'indennità di esproprio irrisoria offerta dalla p.a.*, in Corr. giur., 2000.
- CARBONE V., *La nuova indennità di esproprio per le aree edificabili*, in Corr. Giur., 1992.
- CARINGELLA F., *Brevi considerazioni sul Testo unico in materia espropriativa*, in Urb. e App., 2001.
- CARINGELLA F., DE MARZO G., DE NICTOLIS R., MARUOTTI L., *L'espropriazione per pubblica utilità*, Giuffrè, Milano, 2007.
- CARINGELLA F., DE PALMA M., *Potere espropriativo e proprietà privata. I nuovi confini dell'espropriazione per pubblica utilità alla luce del Testo Unico*, in Commentario di Legislazione Amministrativa (fondato da F. Piga, diretto da A. De Roberto, coordinato da A. Pajno), Milano, Giuffrè, 2005.
- CARNELUTTI F., *Lezioni di diritto processuale, la funzione del processo di cognizione*, vol. III, Padova, Cedam, 1931.
- CARNELUTTI F., *Lezioni di diritto processuale civile, processo di esecuzione*, vol. II, Padova, Cedam, 1931.
- CARUSO G., *Nuove prospettive in tema di partecipazione nei procedimenti espropriativi dopo la n. 241 del 1990*, in Foro Amm., 1991.
- CAVALERI P., nota, *Un dubbio (destinato a rimanere irrisolto?) sulla legittimità costituzionale del nuovo sistema di determinazione dell'indennità di espropriazione*.
- CERINO-CANOVA A., *Vendita forzata ed effetto traslativo*, in Riv. Dir. Civ., 1980.
- CERINO CANOVA A., CONSOLO C., *Vendita forzata*, in Enc. giur., vol. XXXII, Roma, Istit. Enc. Ital., 1994.

- CERISANO G., *La procedura di espropriazione per pubblica utilità*, Padova, Cedam, 2013.
- CHIEPPA R., GIOVAGNOLI R., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2022.
- CHIEPPA R., *L'ambiente nella Costituzione del nuovo ordinamento costituzionale*, in Urb. e App., 2002.
- CHITI M.P., *Diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, II ed., 2018.
- CODACCI PISANELLI A., *Come il diritto amministrativo si distingue dal costituzionale e che sia la scienza dell'amministrazione* (prelazione letta nella R. università di Pavia il dì 11 gennaio 1887), in Filang., 1887.
- COEN L., *Corte Costituzionale n. 204/2004: una prima lettura in tema di servizi pubblici*, Università di Ferrara, 14 luglio 2004.
- COGNETTI S., *Il ruolo delle regioni e il testo unico*, Relazione al Convegno su "La disciplina pubblica dell'attività edilizia e la sua codificazione", Ancona, 15-16 novembre 2001.
- CONTI G.L., *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 2007.
- COSTA C., *Storia delle fonti di diritto romano*, Torino, Bocca, 1909.
- DE GIOANNIS GIANQUINTO G., *Corso di diritto pubblico amministrativo*, vol. I, Firenze, Tipog. Editr. Assoc., 1877.
- DELLA CANANEA G., FRANCHINI C., *I principi dell'amministrazione europea*, III ed., Torino, Giappichelli, 2017.
- DE PIRRO V., *Nota a sentenza Corte Appello di Roma del 22 giugno 1887*, in Foro It., 1888.
- DE ROBERTIS F.M., *L'espropriazione nel diritto romano*, Roma, L'Erma di Bretschneider, Studia Juridica, 1972.
- DE RUGGIERO E., *Agrariae Leges*, in Enciclopedia Giuridica Italiana.
- DE RUGGIERO E., *Lo Stato e le opere pubbliche in Roma antica*, Torino, Bocca, 1925.
- DI GASPARE G., *Il potere nel diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1992.

- DI GIULIO A., *Cessione volontaria dell'area e calcolo dell'indennizzo: è legittima la mancata riduzione del 40%*, in Urb. e App., 2000.
- D'AMELIO C., *Codice civile-Libro della proprietà*, Firenze, Barbera, 1942.
- D'AMICO G. (a cura di), *Proprietà e diritto europeo*, Napoli, ESI, 2013, ID. *Le ragioni di un convegno*, 2019.
- D'ANGELO G., *Edilizia ed espropri: testi unici e semplificazioni complicate*, in Riv. Giur. Edilizia, 2002.
- EPSTEIN R.A., *Bargaining with the state*, Princeton, 1993.
- FEOLA M., *L'espropriazione per pubblica utilità. Profili generali*, Formez – Progetto Ripam, aggiornato al 2002.
- FERRANTE R., *Cultura giuridica e codificazione*, 2009, in Clio@Themis Revue électronique d'histoire du droit.
- FERRANTE R., *Il problema della codificazione*, 2012, in Treccani.
- FIORAVANTI M., *Per l'interpretazione dell'opera giuridica di Santi Romano: nuove prospettive della ricerca*, in Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno, 1981.
- FIORAVANTI M., *Stato di diritto e Stato amministrativo nell'opera giuridica di Santi Romano*, in ID. *La scienza del diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2001.
- FRATINI M., MONACHESI L., *Compendio di diritto amministrativo*, Roma, Accademia del diritto, 2022.
- FUSTEL DE COULANGES A., *La Città antica* (Trad. PERROTTA), Firenze, Vallecchi, 1924.
- GASPARRI W., *Il punto logico di partenza. Modelli contrattuali, modelli autoritativi e identità disciplinare nella dogmatica dell'espropriazione per pubblica utilità*, in Collana del Dipartimento di Diritto Pubblico dell'Università degli Studi di Firenze (diretta dai proff. Andrea Orsi Battaglini, Bernardo Sordi e Duccio M. Traina), Milano, Giuffrè, 2004.
- GIANNINI M.S., *Profili storici della scienza del diritto amministrativo*, in Studi sassaresi, 1940, poi ripubblicato con aggiunte in Quad. fior., 1973.

- GIOVAGNOLI R., FRATINI M., *Le nuove regole dell'azione amministrativa al vaglio della giurisprudenza*, vol. 1, Milano, Giuffrè, 2007.
- GREENNUT S., *Abuse of power, how the government misuses eminent domain*, 2004.
- GUACCI C., PERONGINI S., *Profili giuridici dell'espropriazione per pubblica utilità*, Torino, Giappichelli, 2013.
- HOBBS T., *The Leviathan*, 1651.
- JEFFERY A.J., *Compulsory Purchase of land by local authorities in the Acquisition of Land Act*, London, 1949.
- LANDI G., voce *Espropriazione per pubblica utilità (principi)*, in *Enc. Dir.*, vol. XV, Milano, Giuffrè, 1966.
- LAVITOLA G., *Urbanistica e tutela della proprietà tra Corte costituzionale, Consiglio di Stato e Testo Unico sull'espropriazione*, in *Riv. Giur. Edilizia*, fasc. 1, 2002.
- LAZZARA P., *Autorità indipendenti e discrezionalità*, Padova, Cedam, 2002.
- LEONE G., MAROTTA A., *Espropriazione per pubblica utilità*, in *Trattato di Diritto Amministrativo*, vol. XXVII, Cedam, Padova, 1997.
- LIPARI A., *Urbanistica ed edilizia*, in *Verso il nuovo processo amministrativo. Commento alla Legge 21 luglio 2000 n. 205*, a cura di v. CERULLI IRELLI, Torino, Giappichelli, 2000.
- LOMNICK A.J., *A summary of town and country planning law and the law of compulsory purchase and compensation*, London, Batsford, 1973.
- LUCIFREDI R., *Le prestazioni obbligatorie in natura dei privati alle pubbliche amministrazioni*, in *Le prestazioni di cose*, Padova, Cedam, 1935.
- MANGANELLA D., *Della espropriazione per causa di pubblica utilità*, Roma, Botta, 1889.
- MANNA G., *Il diritto amministrativo nelle sue relazioni col diritto privato e col diritto politico*, in *Principii di diritto amministrativo*, vol. I, Napoli, 1860.
- MANNA G., *Principii di diritto amministrativo*, vol. II, Napoli, 1860.

- MANTELLINI G., *I conflitti d'attribuzioni fra le autorità giudiziaria e amministrativa in Italia*, vol. 2, Firenze, Barbera Editore, 1878.
- MARENGHI E.M., *Aspetti della programmazione amministrativa regionale*, Salerno, Gentile editore, 1986.
- MARENGHI G.M., *Le garanzie nei procedimenti espropriativi*, Torino, Giappichelli, 2012.
- MATTEI U., *Proprietà*, in Dig. Disc. Priv., Sez. civ., XV, Torino, 1997.
- MERCURO N., *Taking property and just compensation*, New York, 1994.
- MICHELMAN F., *Property, Utility and Fairness*, Harvard Law Review, 1980.
- MIRABELLI CENTURIONE A., *Lineamenti dell'espropriazione per causa di pubblica utilità*, Milano, Giuffrè, II ed., 1993.
- MIRAGLIA F.S., *Nota a sentenza Cassazione Napoli del 26 aprile 1880*, in Foro It., 1881.
- MONETA G., *Genesi e sviluppi del criterio indennitario nell'espropriazione per pubblica utilità*, in TAR, 1994.
- MORBIDELLI G., *Corte costituzionale e Corti europee: la tutela dei diritti* (dal punto di vista della Corte di Lussemburgo), in Dir. proc. Amm., 2006.
- MORBIDELLI G., TRAINA D., *Il diritto privato e l'espropriazione*, Milano, Giuffrè, 1998.
- MORBIDELLI G., voce *Dichiarazione di pubblica utilità*, in Dig. disc. pubbl., vol. V, Torino, Utet, 1990.
- NICHOLS P., *The meaning of public use in the law of eminent domain*, 20 B.U.L. Rev., 1940.
- NICOLINI U., voce *Espropriazione per pubblica utilità*, in Enc. Dir., vol. XV, Milano, Giuffrè, 1966.
- ORLANDO V.E., *Teoria giuridica delle guarentigie della libertà*, in Biblioteca di scienze politiche, diretta da A. Bruniati, Vol. V, Torino, Utet, 1896.
- PACCHIONI G., *Corso di diritto romano*, Torino, Utet, 1920.
- PAGANO A., *Testo Unico Espropriazioni per Pubblica Utilità*, Napoli, Edizioni Giuridiche Simone, 2001.

- PANO A., *Art. 834*, in *La giurisprudenza sul Codice civile coordinata con la dottrina*, Milano, Giuffrè, 2011.
- PEROZZI A., *Istituzioni di diritto romano*, Roma, Atheneum, 1928.
- PERSICO F., *Principi di diritto amministrativo*, vol. II, Napoli, Marghieri Edit., 1990.
- PICOZZA E., *Processo amministrativo e diritto comunitario*, Padova, Cedam, 1997.
- POLICE A., *La tutela del privato nel diritto urbanistico inglese: le garanzie del procedimento*, in Riv. Giur. Urb., 1991.
- POTOTSCHNIG U., *L'espropriazione per pubblica utilità*, Venezia, Neri Pozza Editore, 1967.
- PREDIERI A., *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, Giuffrè, 1969.
- PUGLIATTI S., *Interesse pubblico e interesse privato nel diritto di proprietà*, in Atti del primo congresso nazionale di diritto, Firenze, 1935.
- REYNOLDS S., *Before eminent domain: toward a history of expropriation of land for the common good*, University of North Carolina Press, 1929.
- ROLLA G., *Il privato e l'espropriazione*, Milano, Giuffrè, 1986.
- ROMAGNOSI G.D., *Della espropriazione forzata in causa di pubblica necessità*, in Annali univ. statistica, 1833 anche in ID., Opuscoli su vari argomenti di diritto filosofico, II ediz., Milano, G. Silvestri Editore, 1837.
- ROMANO S., *La teoria dei diritti pubblici subiettivi*, in E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. I, Milano, Soc. Edit. Libreria, 1900.
- ROMANO S., *L'ordinamento giuridico*, Firenze, Sansoni, I ed., 1918.
- ROMANO S., *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione*, in Scritti minori, vol. I (Diritto costituzionale), Milano, Giuffrè, ult. ed., 1990.
- SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, Jovene, 1989.

- SANDULLI A.M., *Profili costituzionali della proprietà privata*, relazione al Convegno sulla proprietà fondiaria nei paesi del MEC, tenuto a Verona il 18 marzo 1972, in Riv. Dir. Proc. Civ., 1972.
- SAPIENZA R., *Espropriazione di beni e indennizzo nel sistema della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo: le sentenze nei casi James e Lightgow*, in Riv. Dir. Internazionale, 1987.
- SATURNO A., STANZIONE P., *L'espropriazione per pubblica utilità*, in *Commentario al T.U. n. 327/2001*, Milano, Giuffrè, 2002.
- SCIALOJA V., *La competenza della IV Sezione del Consiglio di Stato di fronte alla autorità giudiziaria*, in Giust. Amm., 1891, IV, ora in ID., *Studi giuridici*, vol. V, Roma, Anonima Romana Editore, 1936.
- SCIULLO G., *La base giuridica dell'espropriazione: il vincolo preordinato all'esproprio, la dichiarazione di pubblica utilità e l'occupazione acquisitiva*, 2003, in www.lexitalia.it.
- SCIULLO G., *La distinzione tra vincoli conformativi e vincoli espropriativi negli strumenti urbanistici*, in Urb. e Appalti, 2013.
- SGRO A., *L'espropriazione per pubblica utilità. Con casi pratici risolti e annotati e recenti orientamenti giurisprudenziali*, Milano, Giuffrè, II ed., 2008.
- SMITH R., *Fifth Amendment: The Right to Fairness*, Abdo, 2007.
- SORACE D., *Espropriazione per pubblica utilità*, in Dig. Disc. Pubbl., VI, Torino, 1991.
- STELLA RICHTER P., *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, Giuffrè, 1984.
- STELLA RICHTER P., *Una iniziativa normativa improvvisa: il Testo Unico sull'espropriazione per pubblica utilità*, in Foro amm.C. d.S., 2004.
- SULLIVAN E.J., *A brief History of the takings clause*, 2010, in law.wustl.edu.com.
- TAMPONI G., *Il contenuto del diritto di proprietà alla luce dell'art. 42 Cost.*, in *I rapporti economici nella Costituzione*, III, Milano 1989.

- TORRICELLI S., *I procedimenti*, in F.G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Torino, Giappichelli, 2018.
- VAROTTO M. (a cura di), *Le opportunità dell'Unione europea per gli enti locali. Strumenti di euro progettazione per l'accesso ai finanziamenti e la gestione dei progetti*, Milano, Ipsoa, 2010.
- VILLA D., *Il Testo Unico sulle espropriazioni*, Torino, Giappichelli, 2002.

GIURISPRUDENZA

- Cass. Torino, 28 dicembre 1865, in Legge, 1865.
- Cass. Firenze, 1° aprile 1875, in Legge, 1875.
- Cass. Napoli, 24 aprile 1875, in Ann. Giur. it., 1875.
- Cass. Roma, 4 dicembre 1894, in Corte Supr., 1894.
- Cass. Roma, Sez. un., 24 maggio 1897, in Corte Supr., 1897.
- Cass. Torino, 28 febbraio 1899, in Giur. It. Rep., 1899.
- Cass. Roma, Sez. un., 12 ottobre 1899, in Foro It., 1899.
- Cass. Roma, Sez. un., 15 febbraio 1900 in Legge, 1900.
- Cass. Napoli, 15 aprile 1904, in Giur. It., 1904.
- Cass. Roma, 7 gennaio 1909, in Giust. Amm., 1909.
- Cass. Roma, Sez. un., 18 gennaio 1909, in Riv. Dir. Pubbl., 1909.
- Cass. 22 maggio 1957 n. 61, in Giur. Cost. 1957.
- Cass., sent. n. 55/1968.
- Cass. Civ., Sez. un., sent. 13 luglio 1979, n. 4072.
- Cass., sent. n. 1464/1983.
- Cass. 9 maggio 1990, n. 3799, in Foro It., Rep. '90, voce Espropriazione, p. 114.
- Cass., Sez. un., sent. n. 13704/1992.
- Cass., Sez. I, sentt.: 29 novembre 1993, n. 11796; 22 febbraio 1994, n. 1725; 12 aprile 1994, n. 3403; 29 aprile 1994, n. 4174; 22 luglio 1994, n. 6825; 18 ottobre 1994, n. 8495; 20 ottobre 1994, n. 8567.
- Cass., sent. 26 maggio 1997, n. 4657.

- Cass., 20 marzo 1998, n. 2929 in Rep. Utet '98, voce Espropriazione, n. 433.
- Cass., Sez. I, sent. 23 luglio 1998 n. 7212.
- Cass., Sez. I, sent. 20 dicembre 1999 n. 14312.
- Cass., sent. n. 494/2000.
- Cass., sent. n. 1814/2000.
- Cass., Sez. I, sent. 22 febbraio 2000, n. 1975.
- Cass., sent. n. 2148/2000.
- Cass., Sez. I, sent. 3 maggio 2000, n. 5513.
- Cass., Sez. un., n. 125/2001.
- Cass., Sez. un., sent. 23 aprile 2001, n. 172, in *Corriere Giuridico*, 2001.
- Cass. Civ., Sez. un., sent. 23 aprile 2001, n. 173.
- Cass., sent. n. 4451/2001.
- Cass., sentt. nn. 15704/2001 e 1978/2003.
- Cass., sent. 16 maggio 2003 n. 7643.
- Cass. Civ., Sez. I, sent. 13 gennaio 2004, n. 268, in *Urb. e App.*, 2004.
- Cass., Sez. trib. del 4/10/2004, n. 19750.
- Cass. sentt. nn. 25364/2006, 8121/2009 e 9631/2010.
- Cass., sent. n. 11919/2009.
- Cass., sentt. nn. 17681/2010 e 17742/2011.
- Cass., Sez. I, sent. 16/10/2011, n. 18963.
- Cass. Civ., Sez. un., sent. n. 2209 del 2015.
- Cons. di Stato, Sez. IV, 3 luglio 2000, n. 3646.
- Cons. di Stato, ad. gen., parere n. 4/2001.
- Cons. di Stato, Sez. IV, 19 marzo 2001, n. 1620.
- Cons. di Stato, Sez. IV, 13 dicembre 2001, n. 6238.
- Cons. di Stato, ad. pl. 29 aprile 2005, n. 2
- Cons. di Stato, Sez. IV, 30 dicembre 2006, n. 8261.
- Cons. di Stato, Sez. IV, 26 settembre 2008, n. 4660.
- Cons. di Stato, Sez. IV, n. 2420/09; id., n. 615/09; id., n. 1552/08; id., n. 6124/07; id., n. 5830/2007; id., 3752/07.
- Cons. di Giust. amministrativa, sent. 18 febbraio 2009, n. 51.
- Cons. Stato, Sez. IV, 29 agosto 2011, n. 4833.

- Cons. Stato, Sez. IV, 2 settembre 2011, n. 4970.
- Cons. Stato, ad. pl. 9 febbraio 2016, n. 2.
- Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), 1950.
- Corte cost., sent. 30 gennaio 1980, n. 5, in Riv. Giur. Edil. 1980.
- Corte cost., sent. n. 223/1983, in Riv. Giur. Edil. 1983.
- Corte cost., sentt. 23 novembre 1993, n. 414 e del 16 dicembre 1993, n. 442, in Giur. Cost., 1994.
- Corte cost., sent. n. 442/1993, in Foro It., 1994.
- Corte cost., sent. n. 261/1997 e ord. n. 43/1999.
- Corte cost., sent. del 20 maggio 1999, n. 179.
- Corte cost., sent. 1° luglio 2000, n. 262.
- Corte cost., sent. n. 292/2000.
- Corte cost., sent. n. 204/2004.
- Corte cost., sent. del 24 ottobre 2007 n. 348.
- Corte cost., sent. n. 293/2010.
- Corte cost., sent. n. 181/2011.
- Corte cost., sent. n. 338/2011.
- Corte cost., sent. del 30 aprile 2015, n. 71.
- Corte EDU, Akkus c. Turchia del 9 luglio 1997 e Platakou c. Grecia dell'11 gennaio 2001.
- Corte EDU, 30 maggio 2000, *caso Belvedere Alberghiera c/ Italia*.
- Corte EDU, 30 maggio 2000, *caso Carbonara e Ventura c/ Italia*.
- Corte EDU, 2 agosto 2001, *caso Elia s.r.l. c/ Italia*.
- Corte EDU, 30 ottobre 2003, *caso Belvedere Alberghiera c/ Italia*.
- Corte EDU, 11 dicembre 2003, *caso Carbonara e Ventura c/ Italia*.
- Corte EDU, 29 luglio 2004, *caso Scordino e altri c/ Italia*.
- Corte EDU, 12 gennaio 2006, *caso Sciarrotta e altri c/ Italia*.
- TAR Lazio, Roma, Sez. I, sent. 27 luglio 1998, n. 2295.
- TAR Marche, Ancona, sent. 10 luglio 1999, n. 838.
- TAR Abruzzo, Pescara, sent. 7 aprile 2005, n. 181.
- TAR Campania, Napoli, Sez. V, sent. 17 maggio 2005, n. 6345.
- TAR Lazio, Roma, Sez. II, sent. 13 marzo 2006, n. 1916.
- TAR Puglia, Bari, Sez. III, sent. 18 marzo 2009, n. 603.
- TAR Sicilia, Catania, Sez. III, sent. 29 aprile 2009, n. 813.
- Tribunale di Salerno, Sez. I, sent. 28/08/2020, n. 2096.

NORMATIVA

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata il 7 dicembre 2000 e firmata il 26 febbraio 2001 a Nizza.

Codice civile italiano del 1865 (R.D. del 25 giugno 1865 n. 2358) e del 1942 (R.D. del 16 marzo 1942, n. 262).

Comune di Nocera Inferiore, *Intervento di miglioramento e di adeguamento della viabilità di collegamento tra l'autostrada A3 e la città di Nocera. Relazione generale*, aprile 2023.

Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), 1950. Trattato firmato a Roma nel 1950 e ratificato dall'Italia con legge 4 agosto 1955 n. 848.

Costituzione della Repubblica Italiana, 1° gennaio 1948 (Delib.ne Assemblea Costituente 22 dicembre 1947).

D.l. n. 333/1992.

D.l. n. 98/2011.

D.lgs. n. 917 del 1986.

D.lgs. n. 80 del 1998 e Legge delega n. 59/1997.

D.lgs. n. 267 del 2000.

D.lgs. n. 325 e 327 del 2001.

D.lgs. n. 302 del 2002.

D.lgs. n. 330 del 2004.

D.lgs. n. 163 del 2006.

D.lgs. n. 150 del 2011.

D.lgs. n. 104 del 2012.

D.lgs. n. 257 del 2016.

D.lgs. del 6 dic. 2023 n. 224.

D.m. n. 6792 del 5 novembre 2001.

D.m. n. 233 del 4 agosto 2017.

D.m. n. 396 del 28 agosto 2019.

D.P.R. n. 616/1977.

D.P.R. n. 383/1994.

D.P.R. n. 554/1999.

D.P.R. nn. 326 e 327 del 2001.

- D.P.R. n. 380/2001.
Dichiarazione universale dei diritti del 1789.
Documento di Economia e Finanza (DEF) del 2017 e suoi allegati (“Connettere l’Italia: fabbisogni e progetti di infrastrutture”).
Legge n. 2248/1865.
Legge n. 2359/1865.
Legge n. 5188/1879.
Legge n. 2892/1885.
Legge n. 705/1889.
Legge n. 2359/1906.
Legge n. 422/1923.
Legge n. 1150/1942.
Legge n. 848/1955.
Legge n. 1187/1968.
Legge n. 865/1971.
Legge n. 1034/1971.
Legge n. 247/1974.
Legge n. 696/1975.
Legge n. 6/1977.
Legge n. 10/1977.
Legge n. 1/1978.
Legge n. 385/1980.
Legge n. 917/1986.
Legge n. 241/1990.
Legge n. 359/1992.
Legge n. 662/1996.
Legge n. 59/1997.
Legge n. 50/1999.
Legge n. 205/2000.
Legge n. 340/2000.
Legge n. 244/2007.
Legge n. 111/2011.
Legge cost. 9 marzo 1989, n. 86.
Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3.
Legge cost. 5 giugno 2003, n. 131.

Legge cost. 4 febbraio 2005, n. 11.

Legge Reg. 29 maggio 1980, n. 54.

Piano Strategico Nazionale (PSN), adottato in Italia il 5 luglio 2007.

Regolamenti CE nn. 1290/2005 e 1083/2006 del Consiglio Europeo.

Statuto Albertino, 4 marzo 1848.

Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), entrato in vigore il 1° dicembre 2009 (firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007), modifica del Trattato sull'Unione Europea (TUE) entrato in vigore il 1° novembre 1993 (firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992).

RINGRAZIAMENTI

Al Ill.mo Marengi Enzo Maria,
per la passione trasmessa rispetto all'importanza dello studio del
diritto amministrativo nella società odierna.

Al Ch.mo Prof. Marengi Gherardo Maria,
per la condivisione dello spirito metodologico e del pensiero cultu-
rale che informano questo lavoro di ricerca.

A mio cugino, l'Avv.to Ferrara Ascanio,
e a mia zia, il Notaio Autuori Maria Luisa,
per la sensibilità e la disponibilità sempre manifestate rispetto alle
personali esigenze di confronto e approfondimento.

A tutti coloro che mi hanno supportato in questo impegnativo la-
voro.