



Diforme

Collana diretta da
Flavia Monceri

Difforme

Collana diretta da
Flavia Monceri

Comitato scientifico

Paolo Bellini, Paolo Bertetto, Lorenzo Canova, Antimo Cesaro,
Giovanna Colombini, Raimondo Cubeddu, Adriano Fabris,
Roberto Faenza, Fabio Ferrucci, Giovanni Fiaschi,
David Halperin, Paolo Heritier, Malcolm MacDonald,
John O'Regan, Emmanuel Pedler, David Posner,
Fabrizio Sciacca, Shingo Shimada

Dopo una prima valutazione da parte del Direttore della collana, i volumi sono sottoposti a un processo di *peer review* (“aperto”, a “singolo cieco”, o a “doppio cieco”) da parte di studiosi esterni e/o membri del Comitato scientifico. Da tale processo di referaggio possono venir esclusi le traduzioni e i lavori “invitati”.

La presenza o assenza di referaggio e il tipo di quest'ultimo sono indicati per ogni volume nella pagina del Copyright.

Luisa Azzena

Indennizzo e proprietà

Prospettive nel nuovo millennio

anteprima
visualizza la scheda del libro su
www.edizioniets.com



Edizioni ETS



www.edizioniets.com

Questo volume è stato sottoposto a processo di referaggio tra pari di tipo aperto.

© Copyright 2021

Edizioni ETS

Palazzo Roncioni - Lungarno Mediceo, 16, I-56127 Pisa

info@edizioniets.com

www.edizioniets.com

Distribuzione

Messaggerie Libri SPA

Sede legale: via G. Verdi 8 - 20090 Assago (MI)

Promozione

PDE PROMOZIONE SRL

via Zago 2/2 - 40128 Bologna

ISBN 978-884676156-9

ISSN 2785-065X

Indice

<i>Introduzione</i>	7
<i>Capitolo 1</i>	
Stato liberale, vincoli sulla proprietà e questione indennitaria	11
1. La prima disciplina dello Stato unitario in materia di espropriazione e gli albori della pianificazione urbanistico-territoriale	11
2. Leggi speciali e temperamento tra esigenze della collettività e tutela della proprietà privata	18
3. I primi passi della pianificazione urbanistica e lo stretto legame con l'espropriazione	24
4. Il salto di qualità del sistema pianificatorio	27
5. Gli effetti dei piani sulla proprietà	32
6. Vincoli conformativi, vincoli derivanti dalla preordinazione all'esproprio e indennizzo	37
7. Espropriazione e funzionalizzazione dei beni immobili tra scelte politiche, idea di giustizia e soluzioni normative	41
<i>Capitolo 2</i>	
La proprietà come funzione sociale: prime attuazioni della Costituzione repubblicana	43
I. Indennizzo ed espropriazioni formali e sostanziali	
1. Proprietà ed espropriazione nella normativa codicistica e nella Costituzione	43
2. La «funzione sociale» e il potere conformativo del regime della proprietà attribuito al legislatore. La moltiplicazione degli statuti proprietari	49
3. La questione relativa alla natura e alla quantificazione dell'«indennizzo»	52

6 *Indennizzo e proprietà*

4. I tentativi di definizione del regime dei limiti alla proprietà negli interventi del legislatore e il contributo della Corte costituzionale 56
5. L'approdo alla soluzione indennitaria di cui all'art. 5-*bis* del d.l. n. 333 del 1992. La critica della dottrina e l'avallo della Consulta. Il Testo unico espropri 79
6. La svolta del millennio e le nuove prospettive 98

II. Indennizzo ed espropriazioni illegittime

1. Premessa all'*excursus* sull'evoluzione dell'istituto dell'occupazione *sine titulo* 99
2. La «dis-torsione» dell'istituto dell'occupazione d'urgenza. Occupazione «acquisitiva» e occupazione «usurpativa». Conseguenze della distinzione sotto il profilo della tutela del proprietario 101
3. Il riconoscimento legislativo dell'espropriazione illegittima quale modo di acquisto della proprietà 122
4. Considerazioni sull'evoluzione degli effetti riconosciuti all'espropriazione illegittima: una sequenza di paradossi 129

Capitolo 3

La prospettiva europea: imperativi e suggestioni per il nuovo millennio 133

1. Il diritto europeo e i suoi effetti sul diritto nazionale: nuovi equilibri nel rapporto tra pubblica amministrazione e cittadino 133
2. La tutela del diritto di proprietà nella Ce e nella Cedu. Le censure del giudice Edu alla normativa italiana in materia espropriativa 136
3. L'introduzione del nuovo istituto della c.d. acquisizione sanante 146
4. Gli interventi della Corte costituzionale volti a ripristinare la «legalità europea» della normativa italiana e il loro seguito legislativo 149

Conclusioni 157

Bibliografia 161

Introduzione

L'idea di proprietà privata ha radici antiche, tanto da potersi dire connaturata ad ogni società, sin dalle più primitive. A tale affermazione strettamente si correla la considerazione di come non vi sia stato ordinamento che non abbia riconosciuto la prevalenza dell'interesse pubblico su quello del privato proprietario.

Se l'istituto può dirsi dunque immanente, la concezione della proprietà e la disciplina dei limiti che ad essa possono essere apposti nell'interesse generale variano invece, nella realtà storica, a seconda dei caratteri che l'ordinamento assume di volta in volta, con particolare riferimento alla sua connotazione in termini di forma di stato.

Volendosi riferire all'esperienza dell'Italia unitaria, è agevole osservare la diversità della concezione proprietaria nel passaggio, segnato dalla Costituzione repubblicana, dallo stato liberale a quello sociale.

Mentre lo Statuto albertino qualificava la proprietà come diritto individuale «inviolabile», secondo la visione quasi sacrale propria dell'ideologia borghese, la Costituzione adotta una diversa prospettiva, ponendola nell'ambito dei «Rapporti economici» e dedicando attenzione soprattutto alla «funzione sociale» che può legittimarne i limiti.

Una più attenta analisi rivela però come la possibilità di limitare la proprietà per fini di interesse generale fosse già ben presente proprio nel periodo in cui di questa si affermava la fundamentalità.

Ciò è dimostrato, per un verso, dall'ampia possibilità data,

dal codice civile, al legislatore di apporvi limiti anche senza indennizzo; per altro verso, dal fatto che proprio in quel periodo nascesse l'urbanistica moderna e muovesse i primi passi quella pianificazione territoriale che inevitabilmente determinava effetti, e spesso sacrificava, la stessa proprietà.

A segnare le differenze tra le due forme di stato, dunque, più che la concezione della proprietà (una volta acquisito che la sacrificabilità, o non intangibilità, ne costituisce a ben vedere tratto comune) è piuttosto l'approccio alla «questione indennitaria».

Ciò risulta evidente a ripercorrere i diversi momenti dell'evoluzione legislativa dello stato liberale e successivamente quelli dell'attuazione costituzionale, tra i quali le più significative differenze si riscontrano proprio in relazione ad essa.

Mentre nello stato liberale la fundamentalità del diritto di proprietà era salvaguardata, nel momento della sua ablazione, dal riconoscimento di una «giusta indennità» di esproprio, considerata equivalente al suo valore di mercato (ciò che valeva peraltro ad assicurare un trattamento privilegiato ai proprietari immobiliari rispetto agli altri a cui, come si è detto, non sempre un ristoro era riconosciuto), nello stato sociale la prima fase *post*-costituzionale può dirsi caratterizzata dalla costante (e, all'esito, vana) ricerca di un punto di equilibrio tra l'interesse della collettività e quello del privato proprietario che valesse a esprimere i postulati della nuova forma di stato sociale.

Equilibrio che, come l'*excursus* sull'evoluzione normativa mostra, era ricercato (essenzialmente, se non esclusivamente) attraverso la modulazione dei fattori costituiti dall'*an* e dal *quantum* dell'indennizzo (e su quest'ultimo in modo particolare).

Se l'*an* dell'indennizzo non poteva essere messo in discussione per i casi di espropriazione formale, in quanto imposto dal terzo comma dell'art. 42 della Costituzione, molto discusso fu invece il tema dell'indennizzabilità o meno delle espropriazioni *sostanziali*, risultanti dall'attività amministrativa di pianificazione urbanistica.

Ancor più ha impegnato dottrina e giurisprudenza la questione, involvente rilevanti profili indennitari (o meglio «ristoratori»,

dal momento che le diverse elaborazioni hanno alternato soluzioni indennitarie in senso proprio a soluzioni risarcitorie), della espropriazione *illegittima*, con la cui creazione l'incapacità della classe politica (sia a livello legislativo che amministrativo) di concepire un'attuazione costituzionale ragionevole e coerente si è mostrata in tutta la propria evidenza.

Per quanto qui specialmente interessa, è comunque la questione indennitaria a costituire la chiave di volta delle politiche poste in essere nella prima fase *post*-costituzionale per dare attuazione allo stato sociale.

Fase invero assai lunga; potendosi collocare dal 1948 fino a quella che può essere definita come la «svolta del millennio».

È infatti proprio in corrispondenza del passaggio di secolo e di millennio che i tentativi di ricerca di un equilibrio, sino ad allora condotti, si sono rivelati affatto inadeguati a corrispondere alle nuove tendenze dell'*agere* amministrativo, caratterizzate dalla tensione verso la realizzazione di un'amministrazione più democratica, fondata su un diverso rapporto tra autorità pubblica e cittadino.

Inadeguati, come i giudici sovranazionali hanno rimarcato, nella nuova prospettiva europea che è andata delineandosi con sempre maggiore peso e autorevolezza.

Ma inadeguati, fors'anche, e più in radice, a dare attuazione proprio ai principi posti dalla Costituzione, e soprattutto ai postulati dello stato sociale.

Scopo di questo studio è fornire elementi per una rinnovata riflessione sul tema; una riflessione che a vent'anni dalla svolta del millennio pare matura per essere affrontata.

Di f o r m e

- *Sull'orlo del futuro. Ripensare il post-umano*, a cura di Flavia Monceri, pp. 176, 2009
- Flavia Monceri, *Oltre l'identità sessuale. Teorie queer e corpi transgender*, pp. 136, 2010, 2014²
- *Sulle tracce di Jean Vigo. Attualità di un visionario anarchico*, a cura di Paolo Heritier, presentazione di Roberto Faenza, pp. 174, 2010
- *L'invenzione del luogo. Spazi dell'immaginario cinematografico*, a cura di Andrea Minuz, pp. 184, 2011
- Stefano Alpini, *Visioni di guerra. La fabbrica del consenso nel cinema hollywoodiano*, pp. 186, 2011
- *Poteri fluttuanti. Forme dell'anarchia contemporanea*, a cura di Flavia Monceri, pp. 170, 2011
- *Percorsi nel sé. Identità, diversità, multiculturalismo*, a cura di Flavia Monceri, pp. 260, 2011
- Mario Dondero, *incursioni sul set*, a cura di Stefano Alpini e Francesco Monceri, pp. 120, 2012
- Flavia Monceri, *Ribelli o condannati? 'Disabilità' e sessualità nel cinema*, pp. 206, 2012
- *Schegge di genere. Dagli stereotipi alla cittadinanza*, a cura di Fabio Corsini e Flavia Monceri, pp. 200, 2013
- David M. Halperin, *San Foucault. Verso un'agiografia gay*, prefazione di Flavia Monceri, pp. 236, 2013
- Daniela Crocetti, *L'invisibile intersex. Storie di corpi medicalizzati*, pp. 192, 2013
- David Bohm, *Sul dialogo*, a cura di Paolo Biondi, pp. 176, 2014
- Marco Stefano Birtolo, *Il ritorno delle religioni. Secolarismo e democrazia alla prova del multiculturalismo*, pp. 176, 2016
- Davina Cooper, *Utopie quotidiane. Il potere concettuale degli spazi sociali inventivi*, traduzione di Mariano Croce, pp. 344, 2016
- Flavia Monceri, *Soltanto la nuda verità. Weininger, Klimt, Schiele*, pp. 92, 2020
- Luisa Azzena, *Indennizzo e proprietà. Prospettive nel nuovo millennio*, pp. 172, 2021

Edizioni ETS

Palazzo Roncioni - Lungarno Mediceo, 16, I-56127 Pisa

info@edizioniets.com - www.edizioniets.com

Finito di stampare nel mese di luglio 2021