

FABRIZIO LORENZOTTI

L'indennità di espropriazione: il ritorno alla legge del 1865

Sommario: 1. La legge 2359 del 1865 nel quadro delle leggi sull'unificazione amministrativa e legislativa del nuovo Stato italiano unitario. – 2. La struttura della legge. – 3. L'indennità di espropriazione e il valore di mercato del bene espropriato. – 4. Modifiche interne alla legge n. 2359 del 1865. – 5. L'entrata in vigore di provvedimenti legislativi contenenti criteri diversi per la determinazione dell'indennità di espropriazione. – 6. Una prima ripresa di operatività della legge n. 2359 del 1865. – 7. L'indennità di espropriazione secondo l'art. 5 bis della legge n. 359 del 1992. – 8. La misura dell'indennità di espropriazione e la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale. – 9. La Corte europea dei diritti dell'uomo si pronuncia sull'indennità di espropriazione. – 10. La Corte costituzionale rivede la sua consolidata giurisprudenza: la sentenza n. 348 del 2007. – 11. Gli attuali criteri di determinazione dell'indennità di espropriazione. – 12. Conclusioni.

1. La legge 2359 del 1865 nel quadro delle leggi sull'unificazione amministrativa e legislativa del nuovo Stato italiano unitario

Il tentativo di dotare il nuovo Stato italiano, il Regno d'Italia, proclamato il 17 marzo 1861, di leggi unificatrici diede risultati imponenti: nello spazio di pochi mesi, vennero approvate le due corpose leggi sull'unificazione amministrativa e sull'unificazione legislativa. Si tratta di una legislazione che merita un altissimo apprezzamento, non solo per il numero e la fondamentale importanza dei temi trattati, ma anche perché costituisce il prodotto di una ammirevole sapienza tecnica nella formulazione di norme chiare e precise¹.

La prima, la legge 20 marzo 1865, n. 2248, Legge per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia², all'art. 1, stabiliva:

“Sono approvate e avranno vigore in tutto il Regno le seguenti leggi:

Legge sull'Amministrazione comunale e provinciale, che costituisce l'allegato A.

Legge sulla Sicurezza pubblica, che costituisce l'allegato B.

Legge sulla Sanità pubblica, che costituisce l'allegato C.

¹ Purtroppo bisogna constatare che, negli anni presenti, per le confuse condizioni in cui è ridotta la tecnica legislativa, risultati come quelli raggiunti nel 1865 sono meravigliosi e impossibili.

² Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 101, di giovedì 27 aprile 1865, Tipografia Giuseppe Favale e Comp., Via Bertola, n. 21, Torino. Nelle note abbiamo voluto segnalare anche il luogo di pubblicazione della Gazzetta Ufficiale, che, sulla scia del cambiamento di sede della capitale del nuovo Stato italiano, fu Torino, con la Tipografia Favale, fino al 31 maggio 1865, poi a cominciare dal 1° giugno 1865 e fino al 30 giugno 1871, la pubblicazione avvenne a Firenze, con la Tipografia Eredi Botta. A partire dal 1° luglio 1871, il luogo della pubblicazione passò a Roma, ma sempre con la Tipografia Eredi Botta, fino al 31 dicembre 1882. Con la Gazzetta Ufficiale n. 1, di martedì 2 gennaio 1883, la Tipografia è quella della Gazzetta Ufficiale in Roma.

Legge sull'istituzione del Consiglio di Stato, che costituisce l'allegato D.

Legge sul Contenzioso amministrativo, che costituisce l'allegato E.

Legge sulle Opere pubbliche, che costituisce l'allegato F”.

La seconda, la legge 2 aprile 1865, n. 2215, intitolata “per l'unificazione legislativa del Regno d'Italia”³, all'art. 1, dava facoltà al Governo di pubblicare, tra l'altro, i codici: civile, di procedura civile, di commercio e della marina mercantile nonché le leggi sull'espropriazione per causa di utilità pubblica e sulla proprietà letteraria ed artistica⁴.

In particolare, per quanto riguarda il nostro tema di indagine, la legge 25 giugno 1865, n. 2359, conteneva la disciplina sulle espropriazioni per causa di utilità pubblica⁵.

L'unificazione legislativa nella materia dell'espropriazione per pubblica utilità era veramente necessaria. Nella relazione al testo della legge, viene spiegato che “quattro provincie, cioè le sarde, le romagnole, le modenesi e la lucchese hanno una legge apposita su questa materia, tutte le altre sono rette da disposizioni sparse in parecchie leggi, in molti provvedimenti governativi, pubblicati a misura del bisogno in tempi e per oggetti diversi”.

Le leggi apposite erano: la legge sarda 6 aprile 1839, la legge pontificia 3 luglio 1852, la legge modenese 10 gennaio 1848, la legge lucchese 27 agosto 1833.

Inoltre, la relazione poneva in evidenza: “Quanto questa difformità di legislazione nocchia all'esecuzione dei pubblici lavori, dei quali in Italia è sì altamente sentito il bisogno, niuno è che nol vegga. Ponete che s'abbia a costruire una strada od un canale od altra opera qualsiasi che attraversi parecchie provincie del Regno: sarà mestieri, per l'esecuzione di questo stesso lavoro, osservare tante leggi quanti sono i territori che l'opera sarà per toccare, quante sono le provincie in cui era divisa la Penisola”⁶.

³ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 80, di lunedì 3 aprile 1865, Tipografia Giuseppe Favale e Comp., Via Bertola, n. 21; Torino.

⁴ In base all'art. 2 della legge n. 2215 del 1865, il Governo aveva la facoltà di introdurre nei codici e nelle leggi, indicate nell'art. 1, le modificazioni “per coordinarne in ciascuna materia le particolari disposizioni, sì nella sostanza che nella forma, col sistema e coi principii direttivi adottati senza alterarli, nonché per coordinare tali codici e leggi tra loro e con altre leggi dello stato. Avrà pure facoltà di fare con decreto reale le disposizioni transitorie e quelle altre che sieno necessarie per la completa attuazione delle medesime”.

⁵ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 165, di sabato 8 luglio 1865, Tipografia Eredi Botta, via del Castellaccio, n. 20, Firenze.

⁶ La relazione alla legge sull'espropriazione, sotto il titolo. “Relazione fatta a S. M. dai Ministri guardasigilli, dei lavori pubblici e della guerra in udienza del 25 giugno 1865 sulle Espropriazioni per causa di pubblica

2. La struttura della legge

La legge n. 2359 del 1865 è composta da 101 articoli, suddivisi in tre titoli.

Il titolo I (artt. da 1 a 63) è quello specificamente dedicato all'espropriazione per pubblica utilità ed è suddiviso in sette capi, di cui i primi cinque, già ad una prima lettura, chiariscono le fasi di svolgimento del procedimento espropriativo: Capo I - Degli atti che debbono precedere la dichiarazione di pubblica utilità (artt. 1 – 8); Capo II - Della dichiarazione di pubblica utilità (artt. 9 – 15); Capo III - Della designazione dei beni da espropriarsi (artt. 16 – 23); Capo IV - Dell'indennità e del modo di determinarla (artt. 24 – 46); Capo V, articolato in due sezioni: la prima sul decreto che pronuncia l'espropriazione e l'occupazione dei beni e sugli effetti rispetto al proprietario espropriato (artt. 47 – 51); la seconda sugli effetti dell'espropriazione riguardo ai terzi e sul pagamento dell'indennità (artt. 52 – 56).

Invece i capi VI e VII sono dedicati, rispettivamente, alle disposizioni circa “i beni soggetti ad espropriazione di spettanza dei minori, interdetti, assenti, corpi morali ed altrettali persone” (artt. 57 – 59), e (capo VII) al diritto degli espropriati di ottenere la retrocessione dei loro fondi non occupati nell'esecuzione delle opere di pubblica utilità (artt. 60 – 63).

Il titolo II della legge (artt. 64 – 94) si presenta modestamente come “Disposizioni particolari”, ma, in realtà disciplina, quasi sempre, temi di grandissima importanza, soprattutto gli ultimi in ordine di apparizione, che riguardano una prima e fondamentale legislazione urbanistica e una prima tutela di alcuni beni culturali.

Più specificamente, i temi affrontati sono: le occupazioni temporanee dei fondi per l'estrazione di pietre, ghiaia e per altri usi necessari all'esecuzione delle opere pubbliche (Capo I - artt. 64 – 70); le occupazioni nei casi di forza maggiore e di urgenza, cioè quella che oggi chiameremmo la legislazione sugli interventi di emergenza della protezione civile (Capo II - artt. 71 – 73); le espropriazioni per opere militari (Capo III - artt. 74 – 76), poi un

utilità”, si trova pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 163, di giovedì 6 luglio 1865, Tipografia Eredi Botta, via del Castellaccio, n. 20, Firenze.

tema che, oggi, ma non allora, risulta di minore importanza: le espropriazioni con obbligo di contributo⁷ (Capo IV - artt. 77 – 82).

Infine, compaiono: l'espropriazione dei monumenti storici o di antichità nazionale (Capo V - artt. 83 – 85); i piani regolatori edilizi (Capo VI - artt. 86 – 92) e i piani di ampliamento (Capo VII - artt. 93 – 94). Come già accennato, i capi VI e VII contengono una prima legislazione urbanistica⁸ che verrà sostituita soltanto, dopo quasi ottanta anni, dalla legge urbanistica nazionale 17 agosto 1942, n. 1150, tuttora vigente.

Chiude la legge n. 2359, il titolo III, contenente le disposizioni finali e transitorie (artt. 95 – 101), dirette a disciplinare il passaggio dall'applicazione delle disposizioni sull'espropriazione per causa di pubblica utilità vigenti nei diversi Stati pre-unitari alla nuova disciplina unificata⁹.

3. L'indennità di espropriazione e il valore di mercato del bene espropriato

La misura dell'indennità di espropriazione riveste un ruolo centrale nella legge n. 2359 e ad essa sono dedicati diversi articoli.

⁷ Si trattava di un contributo obbligatorio a carico dei proprietari di beni confinanti o contigui all'opera pubblica, riguardante la sua esecuzione in ragione del maggior valore che venivano ad acquistare le proprietà private.

⁸ Si possono segnalare tra gli articoli più rilevanti sotto il profilo dell'urbanistica, i seguenti.

Art. 86 - I Comuni, in cui trovasi riunita una popolazione di diecimila abitanti almeno, potranno, per causa di pubblico vantaggio determinata da attuale bisogno di provvedere alla salubrità ed alle necessarie comunicazioni, fare un piano regolatore, nel quale siano tracciate le linee da osservarsi nella ricostruzione di quella parte dell'abitato in cui sia da rimediare alla viziosa disposizione degli edifici, per raggiungere l'intento.

Art. 92 - L'approvazione del piano regolatore equivale ad una dichiarazione di pubblica utilità, e potrà dar luogo alle espropriazioni delle proprietà nel medesimo comprese, osservate le prescrizioni della presente legge.

Art. 93 - I Comuni nei quali sia dimostrata la attuale necessità di estendere l'abitato, potranno adottare un piano regolatore di ampliamento in cui siano tracciate le norme da osservarsi nella edificazione di nuovi edifici, a fine di provvedere alla salubrità dell'abitato, ed alla più sicura, comoda e decorosa sua disposizione.

A questi piani sono applicabili le disposizioni del precedente capo.

Art. 94 - Se per la esecuzione del piano di ampliamento il Comune deve procedere alla costruzione delle vie pubbliche, i proprietari saranno obbligati a cedere il terreno necessario, senz'altra formalità. Il relativo compenso sarà determinato secondo gli artt. 39, 40 e 41, salvi quei concorsi nelle opere di sistemazione e di conservazione delle vie che dai regolamenti locali fossero per questo caso speciale imposti.

⁹ Merita un cenno, sia pure nelle note, l'art. 101: "La presente legge avrà esecuzione dal 1° settembre 1865, rimanendo abrogate tutte le leggi, regolamenti, e disposizioni che ora reggono l'espropriazione per causa di pubblica utilità nelle diverse Province del Regno".

La regola fondamentale è contenuta negli artt. 39 e 40, che distinguono i casi di occupazione totale o parziale di un bene immobile per effetto dell'espropriazione per causa di pubblica utilità.

Ai sensi dell'art. 39: "Nei casi di occupazione totale, la indennità dovuta all'espropriato consisterà nel giusto prezzo che a giudizio dei periti avrebbe avuto l'immobile in una libera contrattazione di compravendita".

Invece, in base all'art. 40: "Nei casi di occupazione parziale, l'indennità consisterà nella differenza tra il giusto prezzo che avrebbe avuto l'immobile avanti l'occupazione, ed il giusto prezzo che potrà avere la residua parte di esso dopo l'occupazione"¹⁰.

In sostanza il criterio di riferimento per determinare la misura dell'indennità di espropriazione è sempre costituito dal valore venale, dal valore di mercato, del bene¹¹.

La relazione al testo della legge¹² si sofferma su parecchie questioni che la nuova normativa intende risolvere, ma nessun accenno riguarda la misura dell'indennità di espropriazione: viene data per scontata e non bisognevole di alcuna spiegazione la circostanza che il valore di mercato costituisca il criterio di riferimento più adeguato per

¹⁰ Importante era anche l'art. 41 della legge in esame, che teneva conto, ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione, dei vantaggi speciali conseguiti dalla porzione di bene immobile non espropriata: "Qualora dall'esecuzione dell'opera pubblica derivi un vantaggio speciale e immediato alla parte del fondo non espropriata, questo vantaggio sarà stimato e detratto dalla indennità quale sarebbe se fosse calcolata a norma dell'articolo precedente.

Se il vantaggio di cui è detto qui sopra sarà stimato a più di un quarto della indennità che, secondo l'art. 40, sarebbe dovuta al proprietario, questi potrà abbandonare all'espropriante l'intero immobile pel giusto prezzo stimato a termini dell'art. 39, sempreché il giusto prezzo della parte del fondo espropriata superi il quarto del giusto prezzo dell'intero immobile.

L'espropriante può esimersi dall'accettare questo abbandono, pagando una somma non minore dei tre quarti della indennità stimata, a norma dell'art. 40.

In ogni caso però la indennità dovuta al proprietario non potrà essere mai minore della metà di quella che gli spetterebbe ai termini dell'art. 40".

¹¹ Di recente, su questo punto, Cons. Stato, Sez. IV, 9 gennaio 2013, n. 76, osserva: "è noto che già l'art. 39 dalla legge 25 giugno 1865 n. 2359 determinava l'indennità di espropriazione nel «giusto prezzo» che . . . avrebbe avuto l'immobile in una libera contrattazione di compravendita» (e cioè nel valore di mercato del bene medesimo); ed è in relazione all'espressione utilizzata da tale norma che si è definita la sintetica dizione di «valore venale», quale parametro di determinazione dell'indennità secondo la legge fondamentale sull'espropriazione (in tal senso, Cass. civ., Sez. Un., 8 luglio 1985, n. 4091). Anche la sentenza della Corte costituzionale 24 ottobre 2007 n. 348 (sulla scorta della ivi ampiamente richiamata decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo, 29 marzo 2006, Scordino), espressamente afferma che il punto di riferimento per determinare l'indennità di espropriazione deve essere il valore di mercato (o venale) del bene ablato".

¹² Per la relazione al testo della legge n. 2359 del 1865 si veda la nota 6.

l'attuazione del principio della "giusta indennità" previsto dall'art. 29 dello Statuto albertino¹³.

Il criterio del valore di mercato, fissato dagli artt. 39 e 40, viene poi espressamente utilizzato e adattato, per una pluralità di fattispecie, da diversi e successivi articoli della medesima legge: art. 41 (i vantaggi speciali ed immediati derivanti dall'espropriazione alla porzione dei fondi non espropriate), art. 80 (l'abbandono all'espropriante dei fondi gravati da contributo per il maggior valore acquisito), art. 91 (gli effetti sospensivi del procedimento espropriativo in attesa del deposito o del pagamento delle indennità), art. 94 (l'indennità ai proprietari delle aree dove devono essere costruite le vie pubbliche) e art. 100 (le indennità per le espropriazioni iniziate prima della nuova legge ed ancora in corso al momento della sua efficacia).

E' il caso di osservare subito che l'immediata identificazione tra indennità di espropriazione e valore di mercato, effettuata nel 1865, diventerà negli anni successivi, fino ad oggi, un delicatissimo problema tanto nella legislazione, quanto nella giurisprudenza. Le finanze pubbliche, a qualsiasi livello, statale, provinciale, comunale, non erano in grado di sostenere spese tanto ingenti, considerata anche la grandissima necessità (che esiste pure oggi) di opere pubbliche e di pubblica utilità.

La legge del 1865, sotto il profilo dell'indennità di espropriazione, non distingueva neppure – come invece accade al presente – tra espropriazioni per la realizzazione di opere nell'ambito di riforme economiche e sociali ed espropriazioni per dare vita ad una singola, isolata ed ordinaria, opera pubblica, ma le accomunava, imponendo per tutte la corresponsione del valore di mercato dei beni assoggettati ad espropriazione.

A partire dal 1885, verranno, via via, approvate numerose leggi che ragguaglieranno l'indennità a valori molto più bassi di quello di mercato e le deroghe diventeranno tanto diffuse, al punto da privare la legge del 1865 di ogni possibilità di pratica attuazione. Le relative vicende vengono esaminate nei paragrafi successivi.

¹³ Disponeva l'art. 29 dello Statuto albertino: "“Tutte le proprietà, senza alcuna eccezione, sono inviolabili. Tuttavia quando l'interesse pubblico legalmente accertato, lo esiga, si può essere tenuti a cederle in tutto o in parte, mediante una giusta indennità conformemente alle leggi”".

4. Modifiche interne alla legge n. 2359 del 1865

La legge n. 2359 del 1865, negli anni successivi alla sua entrata in vigore, ha subito due tipi di modificazioni: nel primo tipo si possono raccogliere quelle interne, intendendo per tali le modifiche al testo delle sue disposizioni, al suo articolato (che vengono esaminate nel presente paragrafo); nel secondo tipo si possono includere i provvedimenti legislativi che lasciano formalmente intatta la legge originaria, ma che contengono, proprio per la determinazione dell'indennità di espropriazione, criteri radicalmente diversi (che vengono esaminati in tutti i paragrafi successivi).

Quelli del primo tipo sono stati pochi aggiustamenti, tutto sommato marginali, che non hanno alterato le principali e fondamentali caratteristiche della legge del 1865.

Queste modifiche erano contenute: nella legge 18 dicembre 1879, n. 5188, nel regio decreto 8 febbraio 1923, n. 422, nel regio decreto legge 11 marzo 1923, n. 691, convertito con modificazioni dalla legge 17 aprile 1925, n. 473, nella legge 20 marzo 1968, n. 391.

Inoltre, anche se non modificavano espressamente il testo della legge base, bisognava tenere conto, per l'interpretazione ed applicazione di alcune sue disposizioni, delle norme (anche in questo caso, poche) contenute: nelle leggi 3 aprile 1926, n. 686; 1° giugno 1939, n. 1089 (artt. 54-57 sulla Tutela delle cose d'interesse artistico o storico); 25 agosto 1940, n. 1382.

Infine, la legge n. 2359 del 1865 è stata abrogata, a decorrere dal 30 giugno 2003, dall'art. 58 del D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità).

L'abrogazione è stata confermata (ma che bisogno c'era?) dall'art. 24 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

La stranezza della conferma dell'abrogazione è dovuta alla disposizione "taglia-leggi" di cui al comma 1 dell'art. 24 da ultimo citato, ai sensi del quale: "A far data dal centottantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto sono o

restano abrogate le disposizioni elencate nell'Allegato A". Ed in questo allegato è ripetuta la presenza della già abrogata legge n. 2359 del 1865¹⁴.

5. L'entrata in vigore di provvedimenti legislativi contenenti criteri diversi per la determinazione dell'indennità di espropriazione

Molto più interessante e complessa, della vicenda cui ora si è fatto cenno, è quella riguardante l'entrata in vigore di provvedimenti legislativi contenenti criteri di determinazione dell'indennità di espropriazione, diversi da quelli stabiliti dagli artt. 39 e 40 della legge n. 2359 del 1865.

In base ai nuovi criteri, il calcolo dell'indennità di espropriazione in base al valore di mercato del bene espropriato, viene progressivamente e, infine, completamente reso inutilizzabile.

Le deroghe iniziano con la legge 15 gennaio 1885, n. 2892, pel risanamento della città di Napoli¹⁵, che, all'art. 13, fissava l'indennità di espropriazione in misura corrispondente alla metà del valore di mercato, più la metà del coacervo (della somma) dei fitti dell'ultimo decennio¹⁶.

¹⁴ Probabilmente si è voluto dimostrare all'opinione pubblica che il decreto taglia-leggi incideva massicciamente sulla legislazione italiana, includendovi anche provvedimenti non più in vita.

¹⁵ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 14, di lunedì 19 gennaio 1885, Tipografia della Gazzetta Ufficiale, Roma.

¹⁶ Più esattamente, il citato art. 13, al comma 3 e seguenti, stabiliva: "L'indennità dovuta ai proprietari degli'immobili espropriati sarà determinata sulla media del valore venale e dei fitti coacervati dell'ultimo decennio purché essi abbiano la data certa corrispondente al rispettivo anno di locazione.

In difetto di tali fitti accertati l'indennità sarà fissata sull'imponibile netto agli effetti delle imposte su terreni e su fabbricati.

I periti non dovranno, nella stima per l'indennità, tener conto dei miglioramenti e delle spese, fatti dopo la pubblicazione ufficiale del piano di risanamento".

Secondo la sentenza della Corte costituzionale 24 ottobre 2007, n. 348: la legge per il risanamento della città di Napoli "essendo mirata al risanamento di una grande città, prevedeva coerentemente il ricorso, ai fini della media, alla somma risultante dai «fitti coacervati» dell'ultimo decennio. C'era l'evidente e dichiarata finalità di indennizzare i proprietari di fabbricati ricadenti nell'area urbana, tenendo conto che gli stessi erano per lo più degradati, ma densamente abitati da inquilini che pagavano alti canoni di locazione. Si intendeva, in tal modo, indennizzare i proprietari per il venir meno di un reddito concreto costituito dai fitti che gli stessi percepivano. L'indennizzo così calcolato poteva essere anche più alto del valore venale del bene in sé e per sé considerato".

Però, come obietta SILVIO BOCCALATTE, *La proprietà e la legge. Esproprio e tutela della proprietà nell'ordinamento giuridico italiano*, Rubbettino – Leonardo Facco, 2004, p. 30 s., se lo scopo del legislatore era quello di favorire i proprietari di case con la corresponsione di alte indennità, in realtà la pratica applicazione

Segue la legge “ferroviaria” 7 luglio 1907, n. 429 “sull'ordinamento dell'esercizio di Stato delle ferrovie non concesse ad imprese private”, che prevede un'indennità calcolata come differenza tra il valore del bene, prima e dopo l'espropriazione, utilizzando i criteri della legge per il risanamento della città di Napoli¹⁷.

Va poi segnalato il regio decreto-legge 6 luglio 1931, n. 981, convertito nella legge 24 marzo 1932, n. 355, recante norme generali e prescrizioni tecniche per l'attuazione del piano regolatore e di ampliamento della città di Roma, che disponeva, agli artt. 4 e 5, un nuovo metodo di calcolo dell'indennità, basato sulla media del valore di mercato e dell'imponibile netto alla data dello stesso decreto¹⁸, mentre, per le aree destinate a piazze, strade e spazi di uso pubblico, fissava il ragguaglio dell'indennità al puro valore di mercato del terreno, considerato indipendentemente dalla sua edificabilità.

Come osservò la Corte costituzionale, nella sentenza 25 maggio 1957, n. 61, il criterio per l'indennità espropriativa, stabilito per la città di Roma, non ebbe un'applicazione isolata, ma costituì il punto di partenza per numerose deroghe all'applicazione della legge n. 2359 del 1865: “agli stessi criteri, o a criteri analoghi, si ispirano molti altri provvedimenti legislativi, come quelli relativi ai piani regolatori di Bologna, Novara, Milano, Como, ecc.”.

Una deroga molto più ampia al criterio di calcolo dell'indennità di espropriazione secondo la legge n. 2359 del 1865, mosse i primi, ma già consistenti, passi con la legge 22 ottobre 1971, n. 865, sull'edilizia residenziale pubblica, e successive modificazioni¹⁹.

In sostanza, per le aree esterne ai centri edificati, l'indennità di espropriazione doveva essere commisurata al valore agricolo medio, corrispondente al tipo di coltura in atto,

della legge condusse a risultati ben diversi e ad esigue indennità, poiché pochissimi proprietari furono in grado di dimostrare – come richiedeva la legge – la data certa di dieci annualità dei canoni di fitto.

¹⁷ SILVIO BOCCALATTE, *op. ult. cit.*, p. 18, nota 32, elenca numerose leggi che prevedevano, negli anni dal 1907 al 1932, indennità inferiori al valore di mercato dei beni assoggettati ad espropriazione.

¹⁸ Il valore andava capitalizzato ad un tasso dal 3,50 % al 7 % secondo le condizioni dell'immobile.

¹⁹ Il titolo completo della legge è: “Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 276 del 30 ottobre 1971.

Sulla questione dell'indennità di espropriazione, la legge subì importanti modificazioni con il decreto-legge 2 maggio 1974, n. 115, convertito con modificazioni dalla legge 27 giugno 1974, n. 247, e con la legge sul regime dei suoli 28 gennaio 1977, n. 10.

praticata nell'area oggetto di espropriazione; invece, per le aree comprese nei centri edificati, l'indennità doveva essere commisurata al valore agricolo medio della coltura più redditizia²⁰.

Siffatti criteri di calcolo dell'indennità furono estesi dalla legge 27 giugno 1974, n. 247, a tutte le espropriazioni comunque preordinate alla realizzazione di opere o d'interventi da parte dello Stato, delle Regioni, delle Provincie, dei Comuni o di altri enti pubblici o di diritto pubblico, anche non territoriali²¹.

L'estensione delle deroghe ai criteri di calcolo dell'indennità di espropriazione stabiliti dalla legge n. 2359 del 1865 era, a questo punto, generalizzata e la vecchia legge restava in vigore, ma senza possibilità di pratiche applicazioni²².

Poi, la Corte costituzionale, con sentenza 30 gennaio 1980, n. 5, dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, commi 5, 6 e 7, della legge n. 865 del 1971 e successive modificazioni, per contrasto con gli artt. 3 e 42 della Costituzione²³.

A seguito della sentenza, venne approvata la legge 29 luglio 1980, n. 385, che stabilì, in via provvisoria (da qui la denominazione di "legge tampone"), una temporanea efficacia, e salvo futuro conguaglio, dei criteri illegittimi²⁴, ma anche tali norme vennero dichiarate in

²⁰ La coltura più redditizia andava individuata in quella che, nella regione agraria in cui ricadeva l'area da espropriare, copriva una superficie superiore al 5 % di quella coltivata nella regione agraria stessa, moltiplicata per determinati coefficienti.

²¹ E' questa la principale ragione per cui, come affermato all'inizio del paragrafo 5, il calcolo dell'indennità di espropriazione in base al valore di mercato del bene espropriato, di cui alla legge del 1865, viene progressivamente e completamente reso inutilizzabile nella pratica attuazione.

²² Anche la Corte europea dei diritti dell'uomo, *Grande Chambre, Affaire Scordino c. Italie*, nella decisione del 29 marzo 2006, afferma, nel paragrafo 49: "La loi no 865/1971 (complétée par l'article 4 du décret-loi no 115/1974, devenu par la suite la loi no 247/1974, ainsi que par l'article 14 de la loi no 10/1977) introduisit de nouveaux critères: l'indemnisation pour tout terrain, qu'il fût agricole ou constructible, devait être calculée comme s'il s'agissait d'un terrain agricole".

²³ Più precisamente la Corte dichiarò la illegittimità costituzionale: a) dell'art. 16, commi 5, 6 e 7, della legge 22 ottobre 1971, n. 865, come modificati dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10; b) dell'art. 19, comma 1, della legge 28 gennaio 1977, n. 10 e dell'art. 20, comma 3, della legge 92 ottobre 1971, n. 865, come modificato dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10; c) dell'articolo unico della legge 27 giugno 1974, n. 247 nella parte in cui, convertendo in legge, con modificazioni, il decreto-legge 2 maggio 1974, n. 115, ne modifica l'art. 4, estendendo l'applicazione delle disposizioni dell'art. 16, commi 5, 6 e 7, della legge n. 865 del 1971 a tutte le espropriazioni comunque preordinate alla realizzazione di opere o di interventi da parte dello stato, delle Regioni, delle Province, dei Comuni o di altri enti pubblici o di diritto pubblico anche non territoriali.

²⁴ La legge n. 385 del 1980 aveva stabilito che le indennità di espropriazione fossero provvisoriamente liquidate secondo i criteri (costituzionalmente illegittimi) previsti dalla legge n. 865 del 1971 e successive modificazioni, salvo un conguaglio che sarebbe stato stabilito da una futura e apposita legge, da emanarsi entro un anno, termine successivamente prorogato dal decreto-legge 29 maggio 1982, n. 298 (convertito nella legge 29 luglio 1982, n. 481) e dalla legge 23 dicembre 1982, n. 943.

contrasto con gli artt. 42 e 136 della Costituzione, dalla sentenza della Corte costituzionale 21 luglio 1983, n. 223.

6. Una prima ripresa di operatività della legge n. 2359 del 1865

E' importante chiarire subito che le due sentenze citate alla fine del paragrafo precedente, secondo la consolidata interpretazione offerta da successive sentenze della stessa Corte costituzionale²⁵, si riferivano esclusivamente ai criteri di determinazione dell'indennità per le aree con destinazione edificatoria.

Pertanto, per queste ultime aree, in conseguenza delle declaratorie d'illegittimità costituzionale dell'art. 16, commi 5, 6 e 7, della legge n. 865 del 1971 e successive modificazioni, l'indennità doveva essere liquidata (in assenza di una disciplina sostitutiva delle disposizioni caducate) sulla base del loro valore di mercato, ai sensi dell'art. 39 della legge n. 2359 del 1865, proprio per la ragione che si trattava di una disciplina non abrogata, ma soltanto derogata dalla legislazione successiva²⁶.

La ripresa di operatività del criterio del valore di mercato vale per il periodo tra il 1983 (data della citata sentenza della Corte costituzionale n. 223 del 1983) e il 1992 (data in

²⁵ In particolare le sentenze della Corte costituzionale: 30 luglio 1984, n. 231; 21 dicembre 1985, n. 355; 9 novembre 1988, n. 1022; 19 aprile 1990, n. 216.

²⁶ Così si esprimono le sentenze della Corte costituzionale, citate nella nota precedente, n. 1022 del 1988 e n. 216 del 1990, nonché le sentenze della stessa Corte: 16 giugno 1993, n. 283; 24 ottobre 2007, n. 348, con le quali veniva reso nuovamente applicabile il criterio del valore venale, quale previsto dall'art. 39 della legge 25 giugno 1865, n. 2359. Anche la Corte europea dei diritti dell'uomo, Sezione prima, nella sentenza 29 luglio 2004 (*Affaire Scordino c. Italie*), ha preso atto della circostanza che, in seguito alla sentenza della Corte costituzionale n. 223 del 1983, la legge del 1865, secondo cui l'indennità di espropriazione di un terreno corrispondeva al valore di mercato dello stesso, riprendeva di nuovo a produrre i propri effetti. Paragrafo 17 della sentenza: "En conséquence de cet arrêt, la loi n° 2359 de 1865, selon laquelle l'indemnité d'expropriation d'un terrain correspondait à la valeur marchande de celui-ci, déploya de nouveau ses effets". Paragrafo 51 della sentenza: "A la suite de l'arrêt n° 223 de 1983, la loi n° 2359 de 1865 déploya de nouveau ses effets par conséquent, un terrain constructible devait être indemnisé à hauteur de sa valeur marchande (voir, par exemple, Cour de cassation, sec. I, arrêt n° 13479 du 13 décembre 1991 sec. I, arrêt n° 2180 du 22 février 1992)". Ugualmente, per Corte europea dei diritti dell'uomo, *Grande Chambre, Affaire Scordino c. Italie*, decisione del 29 marzo 2006, paragrafo 55: « A la suite de l'arrêt no 223 de 1983, l'article 39 de la loi no 2359/1865 déploya de nouveau ses effets; par conséquent, un terrain constructible devait être indemnisé à hauteur de sa valeur marchande (voir, par exemple, Cour de cassation, sec. I, arrêt no 13479 du 13 décembre 1991; sec. I, arrêt no 2180 du 22 février 1992 ; Assemblée plénière, arrêt no 3815 du 29 août 1989)».

cui entra in vigore l'art. 5 bis della legge n. 359 del 1992, di cui si parla nel paragrafo successivo)²⁷.

Invece, le norme della legge n. 865 del 1971 e successive modificazioni erano da ritenersi del tutto applicabili all'espropriazione di aree con destinazione agricola, in relazione alle quali non era stato riconosciuto sussistente alcun profilo d'incostituzionalità, stante il collegamento della liquidazione dell'indennità con le effettive caratteristiche e con la destinazione economica del bene²⁸.

7. L'indennità di espropriazione secondo l'art. 5 bis della legge n. 359 del 1992

La legge 8 agosto 1992, n. 359, conteneva un art. 5 bis frutto di nuovi criteri di determinazione dell'indennità di espropriazione²⁹.

²⁷ Cfr. Corte costituzionale n. 348 del 2007.

²⁸ In questi sensi è del tutto chiara la sentenza della Corte costituzionale 9 novembre 1988, n. 1022.

²⁹ La legge n. 359 del 1992 ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, recante misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica. Soltanto nella legge di conversione fa la sua comparsa l'art. 5 bis. Di seguito diamo il testo dell'art. 5 bis, così come risultava in seguito alle modifiche di cui all'art. 1, comma 65, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 e all'art. 3 comma 65 della legge 23 dicembre 1996, n. 662:

“1. Fino all'emanazione di un'organica disciplina per tutte le espropriazioni preordinate alla realizzazione di opere o interventi da parte o per conto dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni e degli altri enti pubblici o di diritto pubblico, anche non territoriali, o comunque preordinate alla realizzazione di opere o interventi dichiarati di pubblica utilità, l'indennità di espropriazione per le aree edificabili è determinata a norma dell'articolo 13, terzo comma, della legge 15 gennaio 1885, n. 2892, sostituendo in ogni caso ai fitti coacervati dell'ultimo decennio il reddito dominicale rivalutato di cui agli articoli 24 e seguenti del Testo unico delle imposte sui redditi, approvato con D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917. L'importo così determinato è ridotto del 40 %.

2. In ogni fase del procedimento espropriativo il soggetto espropriato può convenire la cessione volontaria del bene. In tal caso non si applica la riduzione di cui al comma 1.

3. Per la valutazione delle edificabilità delle aree, si devono considerare le possibilità legali ed effettive di edificazione esistenti al momento dell'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio.

4. Per le aree agricole e per quelle che, ai sensi del comma 3, non sono classificabili come edificabili, si applicano le norme di cui al titolo II della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni ed integrazioni.

5. Con regolamento da emanare con decreto del Ministro dei lavori pubblici ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono definiti i criteri e i requisiti per la individuazione della edificabilità di fatto di cui al comma 3.

6. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano in tutti i casi in cui non sono stati ancora determinati in via definitiva il prezzo, l'entità dell'indennizzo e/o del risarcimento del danno, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.

7. Nella determinazione dell'indennità di espropriazione per i procedimenti in corso si applicano le disposizioni di cui al presente articolo.

In sintesi, l'indennità per le aree edificabili doveva essere determinata calcolando la metà del valore di mercato del bene espropriato (per questo aspetto veniva seguito il modello dell'art. 13 della legge per il risanamento della città di Napoli, n. 2892 del 1885) più alcuni spiccioli derivanti dal calcolo della metà del reddito dominicale dell'ultimo decennio rivalutato (con i coefficienti di aggiornamento utilizzati ai fini delle imposte dirette).

L'importo così determinato veniva ridotto del 40 %; vale a dire che per le aree edificabili veniva corrisposto circa il 30 % del valore di mercato, più i suddetti spiccioli³⁰.

Tuttavia, se l'espropriato conveniva la cessione volontaria del bene, non si applicava la riduzione del 40 %.

Per le aree agricole e per quelle non edificabili, continuava ad applicarsi l'indennità basata sul valore agricolo medio del terreno (secondo le norme di cui al titolo II della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni).

I nuovi criteri, contenuti nel suddetto art. 5 bis, assumevano una durevole stabilità, fino al 2007, cioè per circa 15 anni: vicenda paradossale, perché la disposizione era nato

7 bis. In caso di occupazioni illegittime di suoli per causa di pubblica utilità, intervenute anteriormente al 30 settembre 1996, si applicano, per la liquidazione del danno, i criteri di determinazione dell'indennità di cui al comma 1, con esclusione della riduzione del 40 %. In tal caso l'importo del risarcimento è altresì aumentato del 10 %. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche ai procedimenti in corso non definiti con sentenza passata in giudicato”.

Successivamente i commi 1 e 2 sono stati dichiarati illegittimi dalla sentenza della Corte costituzionale 24 ottobre 2007, n. 348; il comma 6 è stato dichiarato illegittimo dalla sentenza della Corte costituzionale 2 novembre 1996, n. 369 (questa sentenza ha fatto rivivere l'originaria stesura del comma 6, che recitava: “Le disposizioni di cui al presente articolo in materia di determinazione dell'indennità di espropriazione non si applicano ai procedimenti per i quali l'indennità predetta sia stata accertata dalle parti o sia divenuta non impugnabile o sia stata definita con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto”); il comma 7 bis è stato dichiarato illegittimo dalla sentenza della Corte costituzionale 24 ottobre 2007, n. 349.

Infine tutto l'art. 5 bis è stato abrogato dall'art. 58 del Testo unico per l'espropriazione di cui al D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327.

³⁰ Come osserva la Corte europea dei diritti dell'uomo, Sez. I, nella sentenza 29 luglio 2004 (*Affaire Scordino c. Italie*), paragrafo 54: “En pareil cas, l'indemnité correspond à 30 % de la valeur marchande. Sur ce montant, un impôt de 20 % à la source est appliqué (impôt prévu par l'article 11 de la loi n° 413 de 1991)”. L'identica osservazione si trova nei paragrafi 58 e 101 della sentenza della *Grande Chambre* del 29 marzo 2006. Anche la sentenza della Corte costituzionale n. 348 del 2007, sulla scia delle sentenze della Corte europea, riconosce infine che la ridotta indennità spettante ai proprietari espropriati viene ulteriormente falcidiata dall'imposizione fiscale, che si attesta su valori di circa il 20 %. Il legittimo sacrificio che può essere imposto in nome dell'interesse pubblico non può giungere sino alla pratica vanificazione dell'oggetto del diritto di proprietà.

come misura provvisoria, eccezionale e urgente, in attesa di un'organica disciplina per tutte le espropriazioni.

Anche il D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (contenente il Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), entrato in vigore a partire dal 30 giugno 2003, ripeteva, nel suo art. 37, gli stessi criteri³¹.

8. La misura dell'indennità di espropriazione e la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale

La Corte costituzionale, fino alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo (che vedremo nel paragrafo successivo) e fino alla sua sentenza n. 348 del 2007 (di cui diremo nel paragrafo 10), aveva sempre mantenuto chiari punti fermi, veri e propri capisaldi, in relazione alla misura dell'indennità di espropriazione, a cominciare dalla sentenza n. 61 del 25 maggio 1957.

Secondo il giudice delle leggi, deve necessariamente esserci un rapporto **tra** la misura dell'indennità e gli scopi di pubblica utilità dell'espropriazione che devono essere coordinati e temperati il più possibile con l'interesse privato, ma che non possono a questo essere subordinati, al punto che una considerazione integrale di esso finisca praticamente per impedire la realizzazione degli scopi di pubblica utilità. A questi criteri, ai quali si sono ispirate le varie leggi di espropriazione nel determinare la misura e i modi dell'indennizzo, si ispira anche l'art. 42 della Costituzione, nel far salvo l'indennizzo ai proprietari.

Non é ammissibile che proprio la Costituzione, con tutte le finalità di progresso sociale che la ispirano, abbia inteso, relativamente all'indennizzo, arrestarsi e ritornare al criterio della effettiva corrispondenza al valore venale dell'immobile, che già le leggi precedenti, nella considerazione di finalità sociali, avevano superato.

³¹ Per la citata sentenza della Corte costituzionale n. 348 del 2007: il criterio dichiaratamente provvisorio previsto dall'art. 5 bis della legge n. 359 del 1992 era divenuto definitivo, ad opera dell'art. 37 del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), che contiene una norma identica, conformemente, del resto, alla natura di atto normativo compilativo del testo unico.

Posta la necessità di coordinazione col pubblico interesse, indennizzo non può significare un integrale risarcimento, ma soltanto il massimo di contributo e di riparazione che, nell'ambito degli scopi di generale interesse, la pubblica amministrazione può garantire all'interesse privato. Ciò importa che la valutazione comparativa di tali interessi e il modo come pervenire al massimo della rispettiva soddisfazione deve essere il risultato di un complesso e vario esame di elementi tecnici, economici, finanziari, politici, che soltanto il legislatore può compiere.

Comunque – afferma sempre la Corte costituzionale - è evidente che un indennizzo stabilito in misura simbolica sarebbe un indennizzo inesistente. In tal caso la norma relativa verrebbe indubbiamente a porsi in contrasto con l'art. 42 Cost. e come tale rientrerebbe sotto il controllo della Corte ai fini della dichiarazione di illegittimità costituzionale.

L'orientamento ora riferito viene confermato dalle successive sentenze della Consulta, ad esempio: 18 febbraio 1960, n. 5 (che, tra l'altro, osserva: il Costituente non ha inteso, relativamente all'indennizzo, adottare il solo criterio della effettiva corrispondenza al valore venale dell'immobile, fissato dall'art. 39 della legge generale 25 giugno 1865, n. 2359. Tale criterio era già stato superato da leggi successive); 18 giugno 1963, n. 91; 9 aprile 1965, n. 22; 28 aprile 1970, n. 63; 6 marzo 1974, n. 58; 22 gennaio 1976, n. 15; 6 dicembre 1977, n. 138; 30 gennaio 1980, n. 5 (questa pronuncia ha stabilito che “l'indennizzo assicurato all'espropriato dall'art. 42, comma 3, Cost., se non deve costituire una integrale riparazione della perdita subita – in quanto occorre coordinare il diritto del privato con l'interesse generale che l'espropriazione mira a realizzare – non può essere, tuttavia, fissato in una misura irrisoria o meramente simbolica ma deve rappresentare un serio ristoro. Perché ciò possa realizzarsi, occorre far riferimento, per la determinazione dell'indennizzo, al valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica di esso, secondo legge”); 15 luglio 1983, n. 223; 30 luglio 1984, n. 231; 12 maggio 1988, n. 530; 9 novembre 1988, n. 1022; 29 dicembre 1988, n. 1165; 19 aprile 1990, n. 216; 22 aprile 1991, n. 173; 16 giugno 1993, n. 283 (una sentenza molto interessante, che ricostruisce il costante orientamento della Corte sulla determinazione dell'indennità di espropriazione e che afferma:

il legislatore rimane libero di adottare criteri più o meno automatici di determinazione dell'indennizzo, per esempio rapportandolo al valore catastale dell'immobile, oppure alla media, eventualmente corretta, del valore venale col reddito dominicale rivalutato. Nell'esercizio di questa discrezionalità il legislatore opera il coordinamento e bilanciamento con il pubblico interesse, peraltro tenendo anche conto delle esigenze della finanza pubblica, che - come già ritenuto da questa Corte nella sentenza n. 15 del 1976 - legittimamente possono ispirare la scelta del criterio mediato soprattutto se inserito nel contesto di una più vasta ed organica manovra finanziaria dello Stato. Tale mediazione tra l'interesse generale sotteso all'espropriazione e l'interesse privato, espresso dalla proprietà privata, non può fissarsi in un indefettibile e rigido criterio quantitativo, ma risente sia del contesto complessivo in cui storicamente si colloca, sia dello specifico che connota il procedimento espropriativo, non essendo il legislatore vincolato ad individuare un unico criterio di determinazione dell'indennità, valido in ogni fattispecie espropriativa); 19 marzo 1996, n. 80; 2 novembre 1996, n. 369; 30 aprile 1999, n. 147.

Si può considerare una isolata eccezione al riferito orientamento consolidato (eccezione fortemente condizionata dalla legislazione effettivamente applicabile al momento della pronuncia, consistente nella ripresa di operatività dei criteri della legge del 1865), la sentenza della Corte costituzionale 9 novembre 1988, n. 1022, secondo cui: l'indennizzo dell'espropriato, che è costituzionalmente garantito (art. 42, comma 3, Cost.) e che si configura come presupposto di legittimità del provvedimento di espropriazione (cfr. art. 48 legge n. 2359 del 1865), deve assumere il carattere di un serio ristoro (sentenze n. 5 del 1980 e n. 223 del 1983); esso si pone, alla stregua della ripresa di operatività della legge n. 2359 del 1865, come diritto dell'espropriato al valore venale o di scambio del bene (art. 39 legge n. 2359 cit.).

9. La Corte europea dei diritti dell'uomo si pronuncia sull'indennità di espropriazione

Fondamentale per gli sviluppi successivi prodotti in Italia sulla disciplina legislativa della misura da riconoscere all'indennità di espropriazione, è stata la sentenza della Corte

europea dei diritti dell'uomo, *Grande Chambre* di Strasburgo, 29 marzo 2006, *Affaire Scordino c. Italie (No 1)*.

Tale decisione è stata preceduta dalla sentenza della Corte europea, Sez. I, 29 luglio 2004, *Affaire Scordino c. Italie (No 1)*. Già in quella sede i ricorrenti avevano osservato che l'indennità di espropriazione ricevuta corrispondeva al 40 % del valore del bene e che non poteva essere considerata in ragionevole rapporto con tale valore; inoltre l'indennità era stata ulteriormente diminuita del 20 % a causa dell'imposta alla fonte, prevista dalla legge 30 dicembre 1991, n. 413.

Considerato il margine di apprezzamento che l'art. 1 del protocollo n. 1 lascia alle autorità nazionali, la Sez. I della Corte aveva ritenuto la somma ricevuta dai ricorrenti priva di un ragionevole rapporto con il valore della proprietà espropriata e, di conseguenza, che il giusto equilibrio era stato rotto³².

La *Grande Chambre* 29 marzo 2006, investita della questione a seguito del reclamo proposto dal Governo italiano avverso la sopra indicata sentenza della Sez. I, afferma i seguenti principi fondamentali in tema di misura dell'indennità di espropriazione³³:

a) Un'ingerenza nel diritto al rispetto dei beni (diritto di proprietà) deve condurre ad un « giusto equilibrio » tra le esigenze dell'interesse generale della collettività e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo³⁴. La preoccupazione di assicurare un tale equilibrio si riflette nell'intera struttura³⁵ dell'art. 1 del Protocollo n. 1,

³² Sia la Sez. I della Corte europea, 29 luglio 2004, sia la *Grande Chambre*, 29 marzo 2006, si pronunciano, interpretando la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, cui è stata data esecuzione in Italia con la legge 4 agosto 1955, n. 848 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), e interpretando l'art. 1 del primo Protocollo della Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952.

³³ Paragrafi da 93 a 97 della sentenza del 29 marzo 2006.

³⁴ Qui la sentenza cita la decisione *Sporrong et Lönnroth c. Suède*, 23 settembre 1982, série A n° 52, p. 26, § 69.

³⁵ Recita l'art. 1 del Protocollo n. 1: « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

dunque anche nella seconda frase, che va letta alla luce del principio consacrato dalla prima frase. In particolare, deve esistere un ragionevole rapporto di proporzionalità fra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito da ogni misura applicata dallo Stato, ivi incluse le misure che privano una persona della sua proprietà³⁶;

b) nel controllare il rispetto di questa esigenza, la Corte europea riconosce allo Stato un grande margine di apprezzamento, tanto nello scegliere le modalità di realizzazione quanto nello stabilire se le loro conseguenze trovino legittimazione nell'interesse generale³⁷. Tuttavia, la Corte non rinuncia al suo potere di controllo in virtù del quale le compete di verificare che l'equilibrio voluto sia stato preservato in modo compatibile con il diritto dei ricorrenti al rispetto dei loro beni³⁸, ai sensi della prima frase dell'art. 1 del Protocollo n. 1;

c) al fine di stabilire se la misura contestata rispetti il « giusto equilibrio » voluto e in particolare se non faccia gravare sui ricorrenti un peso sproporzionato, bisogna prendere in considerazione le modalità di indennizzo previste dalla legislazione interna. A questo riguardo, la Corte europea ha già affermato che, senza il versamento di una somma ragionevolmente in rapporto con il valore del bene, una privazione di proprietà costituisce normalmente un'ingerenza eccessiva. Una mancanza totale di indennizzo non è giustificabile a fronte dell'art. 1 del Protocollo n. 1 se non per circostanze eccezionali³⁹. L'art. 1 del Protocollo n. 1 non garantisce affatto in tutti i casi il diritto ad un ristoro integrale⁴⁰;

d) se è vero che in numerosi casi di espropriazione legittima, come l'espropriazione isolata di un terreno in vista della costruzione di una strada o per altri fini di pubblica utilità, soltanto un indennizzo integrale può essere considerato in rapporto ragionevole con il valore del bene, questa regola non è tuttavia priva di eccezioni⁴¹;

³⁶ Qui vengono citate le decisioni : *Pressos Compania Naviera S.A. et autres c. Belgique*, arrêt du 20 novembre 1995, série A no 332, p. 23, § 38; *Ex-roi de Grèce et autres c. Grèce* [GC], no 25701/94, § 89-90, CEDH 2000-XII; *Sporrong et Lönnroth, supra cit.*, p. 28, § 73.

³⁷ Per questo aspetto viene citata la decisione *Chassagnou et autres c. France* [GC], nos 25088/94, 28331/95 et 28443/95, § 75, CEDH 1999-III.

³⁸ *Jahn et autres c. Allemagne* [GC], nos 46720/99, 72203/01 et 72552/01, § 93, CEDH 2005, 95.

³⁹ *Les Saints Monastères c. Grèce*, 9 décembre 1994, série A n° 301-A, p. 35, § 71, *Ex-Roi de Grèce et autres, supra cit.*, § 89.

⁴⁰ *James et autres c. Royaume-Uni*, 21 février 1986, série A n° 98, p. 36, § 54 ; *Broniowski c. Pologne* [GC], no 31443/96, § 182, CEDH 2004-V.

⁴¹ *Ex-roi de Grèce et autres c. Grèce* [GC] (satisfaction équitable), no 25701/94, § 78.

e) legittimi obiettivi di pubblica utilità, come quelli che perseguono le misure di riforma economica o di giustizia sociale, possono giustificare un rimborso inferiore al pieno valore di mercato⁴².

Dopo aver affermato i suddetti principi, la *Grande Chambre* ha constatato che l'indennità concessa nel caso Scordino era stata calcolata sulla base dei criteri stabiliti dall'art. 5 bis della legge n. 359 del 1992 ed ha osservato che detti criteri si applicano a qualsiasi opera pubblica da realizzare nel contesto dell'espropriazione.

Nel caso di specie, si trattava di un'espropriazione isolata, non collocabile nel quadro di una riforma economica, sociale o politica, né in alcuna altra circostanza particolare. Di conseguenza, la Corte ha ritenuto che non sussista alcun obiettivo legittimo di pubblica utilità che possa giustificare una indennità inferiore al valore di mercato.

Avuto riguardo all'insieme delle considerazioni che precedono, la Corte europea ha affermato che l'indennità accordata ai ricorrenti non era adeguata, visto il suo debole importo e l'assenza di ragioni di pubblica utilità in grado di legittimare una somma inferiore al valore di mercato del bene. Ne consegue che i ricorrenti hanno dovuto sopportare un peso sproporzionato ed eccessivo che non può essere giustificato da un interesse generale legittimo perseguito dalle autorità. Pertanto, l'art. 1 del Protocollo n. 1 è stato violato⁴³.

10. La Corte costituzionale rivede la sua consolidata giurisprudenza: la sentenza n. 348 del 2007

In seguito alle sentenze della Corte europea (esaminate nel paragrafo precedente), la Corte di cassazione, con tre ordinanze⁴⁴, solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 bis della legge n. 359 del 1992, per violazione dell'art. 111, commi 1 e 2, Cost., in

⁴² *James et autres, supra cit.*, p. 36, § 54; *Lithgow et autres c. Royaume-Uni*, 8 juillet 1986, série A no 102; *Ex-Roi de Grèce et autres, supra cit.*, § 8; *Kopecký c. Slovaquie* [GC], no 44912/98, § 35, CEDH 2004-IX; *Broniowski c. Pologne, supra cit.*, § 182; *Papachelas c. Grèce* ([GC], no 31423/96, CEDH 1999-II. Ugualmente la Corte ha ammesso indennità inferiori al valore di mercato nel caso della riunificazione della Germania: *von Maltzan et autres c. Allemagne* ([GC], nos 71916/01, 71917/01 et 10260/02, §§ 77 et 111-112, CEDH 2005; *Jahn et autres c. Allemagne* [GC], *supra cit.*

⁴³ Paragrafi 103 e 104 della sentenza, quest'ultimo ribadito dal successivo paragrafo 287, n. 1.

⁴⁴ Un'ordinanza del 29 maggio e due ordinanze del 19 ottobre 2006. pubblicate nella Gazzetta Ufficiale n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2006 e nn. 6 e 7, prima serie speciale, dell'anno 2007.

relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) ed all'art. 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione stessa, nonché dell'art. 117, comma 1, Cost. in relazione ai citati artt. 6 CEDU e 1 del Protocollo n. 1.

La promozione del giudizio ha posto alla Corte costituzionale spinosissimi ed arcigni problemi.

La Corte di cassazione segnala che l'art. 5 bis era già stato oggetto di giudizio di costituzionalità, ma la Consulta aveva rigettato la questione di legittimità con la sentenza n. 283 del 1993, confermando poi quella sentenza con successive pronunce del medesimo orientamento.

A sua volta, la Corte costituzionale, nella sentenza 24 ottobre 2007, n. 348, sottolinea che il giudice rimettente non le chiede di modificare la propria consolidata giurisprudenza in materia, ma rileva che il testo dell'art. 117, comma 1, Cost., riformato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) rende necessaria una nuova valutazione dell'art. 5 bis in relazione a questo parametro, non ancora esistente nel periodo in cui la pregressa giurisprudenza costituzionale si era formata.

La Corte costituzionale riconosce che il nuovo art. 117, comma 1, Cost. condiziona, tra l'altro, l'esercizio della potestà legislativa, sia statale sia regionale, al rispetto degli obblighi internazionali, tra i quali indubbiamente rientrano quelli derivanti dalla Convenzione europea per i diritti dell'uomo.

Vi è, quindi, una maggiore forza di resistenza delle norme CEDU rispetto alle leggi ordinarie successive, inoltre queste norme vengono attratte nella sfera di competenza della Corte costituzionale, poiché gli eventuali contrasti tra le fonti del diritto generano questioni di legittimità costituzionale per eventuale violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., di esclusiva competenza del giudice delle leggi⁴⁵.

⁴⁵ Nel 1996, non era presente il nuovo art. 117 Cost., con le conseguenze che la Corte costituzionale ne fa discendere in tema di obblighi internazionali, quando la Consulta, con sentenza 2 novembre 1996, n. 369, aveva affermato la mancanza di una copertura costituzionale per la determinazione dell'indennità di espropriazione in misura pari al valore di mercato del bene assoggettato ad espropriazione. Detta sentenza era intervenuta a fronte della questione di legittimità, prospettata dal Tribunale di Brindisi, dei criteri di determinazione dell'indennità di espropriazione in contrasto con l'art. 1 del

Poiché le norme giuridiche vivono nell'interpretazione che ne danno gli operatori del diritto, a cominciare dai giudici, la naturale conseguenza che deriva dall'art. 32, paragrafo 1, della Convenzione è che, tra gli obblighi internazionali assunti dall'Italia con la sottoscrizione e ratifica della CEDU, vi è quello di adeguare la propria legislazione alle norme di tale trattato, nel significato loro attribuito dalla Corte europea, in quanto specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione. E' questa una funzione interpretativa eminente che gli Stati contraenti hanno riconosciuto alla Corte europea, contribuendo con ciò a precisare i loro obblighi internazionali nella specifica materia.

Le norme CEDU integrano il parametro costituzionale, però rimangono pur sempre ad un livello sub-costituzionale: pertanto, devono essere conformi alla Costituzione e lo scrutinio della loro costituzionalità non si limita alla possibile lesione dei principi e dei diritti fondamentali, ma deve estendersi (è questa una esigenza assoluta ed inderogabile) ad ogni profilo di contrasto tra le "norme interposte" e quelle costituzionali⁴⁶.

Si deve, quindi, escludere che le pronunce della Corte di Strasburgo siano incondizionatamente vincolanti ai fini del controllo di costituzionalità delle leggi nazionali. Il controllo deve sempre ispirarsi al ragionevole bilanciamento tra il vincolo derivante dagli obblighi internazionali, *ex art. 117, comma 1, Cost.*, e la tutela degli interessi costituzionalmente protetti contenuta in altre disposizioni della Costituzione.

Tanto premesso, la Corte costituzionale esamina l'art. 5 bis della legge n. 359 del 1992, ricostruisce le vicende storiche che hanno portato alla sua formulazione e

protocollo addizionale di Parigi 20 marzo 1952 della Convenzione europea, che ricalca l'art. 17 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, per cui "nessun individuo può essere arbitrariamente privato della sua proprietà".

⁴⁶ Ciò – come spiega la sentenza n. 348 del 2007 - per evitare il paradosso che una norma legislativa venga dichiarata incostituzionale in base ad un'altra norma sub-costituzionale, a sua volta in contrasto con la Costituzione. In occasione di ogni questione nascente da pretesi contrasti tra norme interposte e norme legislative interne, occorre verificare congiuntamente la conformità a Costituzione di entrambe e precisamente la compatibilità della norma interposta con la Costituzione e la legittimità della norma censurata rispetto alla stessa norma interposta.

l'interpretazione che ne hanno dato le sentenze della Consulta stessa; poi concentra l'attenzione sui principi fissati, con la sentenza del 29 marzo 2006, dalla Grande Chambre⁴⁷ e sulle conclusioni cui la medesima è pervenuta.

I criteri di calcolo dell'indennità di espropriazione previsti dalla legge italiana conducono alla corresponsione, in tutti i casi, di una somma largamente inferiore al valore di mercato, pertanto, l'Italia ha il dovere di porre fine ad una violazione sistematica e strutturale dell'art. 1 del Protocollo n. 1 della CEDU, anche allo scopo di evitare ulteriori condanne in un numero rilevante di controversie seriali pendenti davanti alla Corte di Strasburgo.

Infine, il criterio di calcolo dell'indennità previsto dall'art. 5 bis della legge n. 359 del 1992 viene esaminato analiticamente⁴⁸. Quel criterio, all'origine dichiaratamente provvisorio, è divenuto oggi definitivo, ad opera dell'identica norma contenuta nell'art. 37 del Testo unico sull'espropriazione per pubblica utilità.

In tal modo è venuta meno una delle condizioni che avevano indotto la Consulta a ritenere la norma censurata non incompatibile con la Costituzione. Di conseguenza, la norma censurata – che prevede un'indennità oscillante, in pratica, tra il 50 ed il 30 % del valore di mercato del bene – non può superare il controllo di costituzionalità in rapporto al “ragionevole legame” con il valore di mercato, prescritto dalla Corte europea e coerente, del resto, con il “serio ristoro” richiesto dalla giurisprudenza consolidata della Consulta.

Si tratta di una indennità inferiore alla soglia minima accettabile di riparazione dovuta ai proprietari espropriati, anche in considerazione del fatto che la pur ridotta somma spettante ai proprietari viene ulteriormente falciata da un'imposizione fiscale, attestantesi su valori di circa il 20 %. Il legittimo sacrificio che può essere imposto in nome dell'interesse pubblico non può giungere sino alla pratica vanificazione dell'oggetto del diritto di proprietà.

⁴⁷ Principi che abbiamo dettagliatamente esaminato nel paragrafo precedente.

⁴⁸ Al riguardo richiamiamo quanto riportato nel paragrafo 7 del presente lavoro.

La Corte costituzionale si preoccupa anche di chiarire che il legislatore statale non ha il dovere di commisurare integralmente l'indennità di espropriazione al valore di mercato del bene. L'art. 42 Cost. prescrive alla legge di riconoscere e garantire il diritto di proprietà, ma ne mette in risalto la «funzione sociale». Quest'ultima deve essere posta dal legislatore e dagli interpreti in stretta relazione all'art. 2 Cost., che richiede a tutti i cittadini l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale. Livelli troppo elevati di spesa per l'espropriazione di aree edificabili destinate ad essere utilizzate per fini di pubblico interesse potrebbero pregiudicare la tutela effettiva di diritti fondamentali previsti dalla Costituzione (salute, istruzione, casa, tra gli altri) e potrebbero essere di freno eccessivo alla realizzazione delle infrastrutture necessarie per un più efficiente esercizio dell'iniziativa economica privata.

Spetta, pertanto, al legislatore di valutare se l'equilibrio tra l'interesse individuale dei proprietari e la funzione sociale della proprietà debba essere fisso e uniforme, oppure, in conformità all'orientamento della Corte europea, debba essere realizzato in modo differenziato, in rapporto alla qualità dei fini di utilità pubblica perseguiti.

Certamente, espropriazioni isolate per finalità limitate non sono assimilabili a piani di espropriazione volti a rendere possibili interventi programmati di riforma economica o migliori condizioni di giustizia sociale.

Criteri di calcolo fissi e indifferenziati rischiano di trattare allo stesso modo situazioni diverse, rispetto alle quali il bilanciamento deve essere operato dal legislatore avuto riguardo alla portata sociale delle finalità pubbliche che si vogliono perseguire, pur sempre definite e classificate dalla legge in via generale.

È inoltre evidente che i criteri per la determinazione dell'indennità di espropriazione riguardanti aree edificabili devono fondarsi sulla base di calcolo rappresentata dal valore del bene, quale emerge dal suo potenziale sfruttamento non in astratto, ma secondo le norme ed i vincoli degli strumenti urbanistici vigenti nei diversi territori.

Tutto ciò considerato, il giudice delle leggi dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 bis, commi 1 e 2, della legge 8 agosto 1992, n. 359; dichiara, inoltre, l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale⁴⁹, dell'art. 37, commi 1 e 2 del D.P.R. n. 327 del 2001, in quanto contenente norme identiche a quelle sopra dichiarate in contrasto con la Costituzione.

11. Gli attuali criteri di determinazione dell'indennità di espropriazione

La dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 5 bis, commi 1 e 2, della legge n. 359 del 1992 e delle norme identiche contenute nell'art. 37, commi 1 e 2, del Testo unico dell'espropriazione n. 327 del 2001, rendeva necessario l'intervento del legislatore.

A tal fine ha provveduto la legge 24 dicembre 2007, n. 244, che (con il suo art. 2, comma 89) ha modificato l'art. 37 da ultimo citato.

Attualmente, l'indennità nel caso di espropriazione di aree edificabili deve essere determinata nella misura pari al valore venale, cioè al valore di mercato, del bene⁵⁰.

Tuttavia, quando l'espropriazione è finalizzata ad attuare interventi di riforma economico-sociale, l'indennità è ridotta del 25 %.

In ogni caso viene esclusa la rilevanza economica delle costruzioni realizzate abusivamente⁵¹.

⁴⁹ Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

⁵⁰ Inoltre, ai sensi dell'art. 32, commi 1 e 2, del Testo unico dell'espropriazione:

“Salvi gli specifici criteri previsti dalla legge, l'indennità di espropriazione è determinata sulla base delle caratteristiche del bene al momento dell'accordo di cessione o alla data dell'emanazione del decreto di esproprio, valutando l'incidenza dei vincoli di qualsiasi natura non aventi natura espropriativa e senza considerare gli effetti del vincolo preordinato all'esproprio e quelli connessi alla realizzazione dell'eventuale opera prevista, anche nel caso di espropriazione di un diritto diverso da quello di proprietà o di imposizione di una servitù.

2. Il valore del bene è determinato senza tenere conto delle costruzioni, delle piantagioni e delle migliorie, qualora risulti, avuto riguardo al tempo in cui furono fatte e ad altre circostanze, che esse siano state realizzate allo scopo di conseguire una maggiore indennità. Si considerano realizzate allo scopo di conseguire una maggiore indennità, le costruzioni, le piantagioni e le migliorie che siano state intraprese sui fondi soggetti ad esproprio dopo la comunicazione dell'avvio del procedimento”.

⁵¹ Il comma 4 dell'art. 37 in esame aggiunge: “Salva la disposizione dell'art. 32, comma 1, non sussistono le possibilità legali di edificazione quando l'area è sottoposta ad un vincolo di inedificabilità assoluta in base alla normativa statale o regionale o alle previsioni di qualsiasi atto di programmazione o di pianificazione del

Vi sono anche disposizioni esagerate che prevedono un'indennità superiore al valore di mercato: “Nei casi in cui è stato concluso l'accordo di cessione, o quando esso non è stato concluso per fatto non imputabile all'espropriato ovvero perché a questi è stata offerta un'indennità provvisoria che, attualizzata, risulta inferiore agli otto decimi di quella determinata in via definitiva, l'indennità è aumentata del 10 %”.

Perché, a carico delle finanze pubbliche, si debbano pagare valori superiori a quelli di mercato, resta un mistero.

A quanto ora riferito, è necessario aggiungere che, per le aree agricole e per quelle non edificabili, l'indennità di espropriazione continuava ad essere calcolata sulla base del criterio del valore agricolo medio, **determinato** da apposite commissioni provinciali.

Però la Corte costituzionale, con sentenza, 10 giugno 2011, n. 181, ha affermato che la normativa basata sul valore agricolo medio delle aree (dettata dall'art. 5-bis della legge n. 359 del 1992 e dal titolo II della legge n. 865 del 1971, e successive modificazioni) è costituzionalmente illegittima, perché in contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), nell'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo, ed è anche in contrasto con l'art. 42, comma 3, Cost.

Attualmente, per la determinazione dell'indennità di espropriazione per le aree agricole e per quelle non edificabili, occorre fare riferimento, al valore del bene, tenendo conto delle caratteristiche di posizione del suolo, del valore intrinseco del terreno (che non si limita alle colture praticate, ma consegue anche alla presenza di elementi come l'acqua, l'energia elettrica, l'esposizione), e quant'altro può incidere sul valore venale di esso.

12. Conclusioni

territorio, ivi compresi il piano paesistico, il piano del parco, il piano di bacino, il piano regolatore generale, il programma di fabbricazione, il piano attuativo di iniziativa pubblica o privata anche per una parte limitata del territorio comunale per finalità di edilizia residenziale o di investimenti produttivi, ovvero in base ad un qualsiasi altro piano o provvedimento che abbia precluso il rilascio di atti, comunque denominati, abilitativi della realizzazione di edifici o manufatti di natura privata”.

Nelle pagine precedenti si è esaminata la lunga e complessa vicenda storica circa l'individuazione della "giusta indennità di espropriazione" che interessa gli anni che vanno dal 1865 (anno in cui viene approvata la legge n. 2359) fino ai nostri giorni. Molte questioni sono ancora aperte ed è facile prevedere, considerate le fasi precedenti, che ci saranno altri interventi legislativi e altre pronunce della Corte costituzionale.

La legge del 1865 era caratterizzata da un'idea fondamentale: consistente nella determinazione dell'indennità in base al valore di mercato del bene assoggettato all'espropriazione; tutte le numerose leggi successive se ne erano discostate, fino all'inversione di marcia segnata dalla legge n. 244 del 2007 che ha riproposto – collocandola però in un contesto più variegato - l'idea originaria (modificando l'art. 37 del Testo unico dell'espropriazione di cui al D.P.R. n. 327/2001).

Si può affermare che la legge del 1865 ha attraversato cinque periodi di operatività, ciascuno con caratteri peculiari.

Il primo periodo va dal 1865 al 1885, anno in cui entra in vigore la legge n. 2892 per il risanamento della città di Napoli ed è quello del pieno dominio della "giusta indennità" pari al valore di mercato del bene assoggettato ad espropriazione, senza ulteriori e diversi tipi di indennità o distinzioni tra espropriazioni isolate ed espropriazioni per l'attuazione di riforme economiche e sociali. La legge del 1865 è considerata, per la sua stessa essenza, una grande riforma, sia per gli effetti di unificazione legislativa che realizza, sia perché forniva, sul piano economico e sociale, la risposta organica del nuovo Stato italiano al grande bisogno di opere pubbliche.

Il secondo periodo, quello di maggiore durata (quasi cento anni) va dal 1885 fino alla sentenza della Corte costituzionale n. 223 del 1983: entrano in vigore, a cominciare dalla legge per Napoli, numerosi provvedimenti legislativi contenenti criteri per la determinazione dell'indennità di espropriazione, diversi dal valore di mercato del bene e, nella pratica attuazione, sicuramente di ammontare molto più ridotto rispetto a quel valore. La legge del 1865 perde progressivamente i margini di attuazione fino al punto in cui la legge n. 247 del 1974 la svuota di ogni incidenza pratica. In quel momento la legge del 1865 ha soltanto una vita come pura forma di legge, priva di efficacia.

Il terzo periodo va dalla sentenza della Corte costituzionale n. 223 del 1983 fino all'entrata in vigore dell'art. 5 bis della legge n. 359 del 1992. In questo periodo, in seguito alle ripetute declaratorie d'illegittimità costituzionale sia di commi essenziali (dal quinto al settimo) dell'art. 16 della legge n. 865 del 1971, sia delle successive modificazioni legislative, si verifica una diffusa efficacia della legge del 1865, proprio perché si trattava di una disciplina non abrogata, ma soltanto derogata dalla legislazione successiva. La ripresa di operatività è consistente, ma non è piena, non è assimilabile al primo periodo, in quanto vale soltanto per le aree edificabili, ma non per le aree agricole.

Il quarto periodo va dall'entrata in vigore dell'art. 5 bis della legge n. 359 del 1992 fino alla sentenza della Corte costituzionale n. 348 del 2007 e alla conseguente nuova disciplina dell'indennità contenuta nel modificato art. 37 del Testo unico sull'espropriazione: la legge del 1865, questa volta, non perde progressivamente i margini di incidenza pratica, ma li perde immediatamente tutti, per effetto del suddetto art. 5 bis. Di nuovo, la legge del 1865 ha soltanto una vita come pura forma di legge, priva di efficacia. In questo periodo subisce anche il colpo di grazia: viene abrogata (addirittura – come constatato alla fine del paragrafo 4 - viene abrogata due volte), a decorrere dal 30 giugno 2003, dall'art. 58 del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità.

Il quinto periodo, quello attuale, inizia con la sentenza della Corte costituzionale n. 348 del 2007 e con la necessaria nuova disciplina dell'indennità contenuta nel modificato art. 37 del Testo unico sull'espropriazione (anche essa avvenuta nel 2007). In sostanza, ci sono due criteri di riferimento per la “giusta indennità” di espropriazione delle aree edificabili: il primo ripropone l'idea fondamentale della legge del 1865, così che l'indennità deve essere determinata nella misura pari al valore di mercato del bene; però, quando l'espropriazione è rivolta ad attuare interventi di riforma economico-sociale, va utilizzato un secondo criterio l'indennità è ridotta del 25 %.

Possiamo dire che, in quest'ultimo (quinto) periodo, la legge del 1865 torna a rivivere soltanto nella sua idea fondamentale, basata sull'identità tra la misura dell'indennità di espropriazione e il valore di mercato del bene. Mentre nel primo periodo questa identità

riguardava qualsiasi tipo di espropriazione; attualmente vale soltanto per le espropriazioni isolate, non per l'indennità da corrispondere nei casi di riforme economiche e sociali.

Sul modo di intendere le riforme, bisogna registrare un radicale mutamento del quadro concettuale.

Si è rilevato in precedenza che la legge del 1865 era considerata, per la sua stessa essenza e per i suoi effetti, una grande riforma. Ugualmente, per molti anni, le leggi sull'espropriazione sono state considerate riforme economiche sociali. La Corte costituzionale, con le sentenze 16 giugno 1993, n. 283; 8 maggio 1995, n. 153; 19 marzo 1996, n. 80; 30 aprile 1999, n. 147, aveva riconosciuto all'art. 5 bis della legge n. 359 del 1992 il carattere di norma fondamentale di grande riforma economico-sociale. E' vero che tale riconoscimento era avvenuto, soprattutto, al fine di porre limiti all'esercizio delle competenze legislative delle Regioni a statuto speciale, però è altrettanto innegabile che, in questo modo, era assente qualsiasi distinzione tra espropriazioni isolate ed espropriazioni per l'attuazione delle riforme.

Adesso, dopo la sentenza della Corte di Strasburgo del 29 marzo 2006, per individuare la presenza di riforme economiche e sociali è necessario tenere conto della qualità dei fini di utilità pubblica che si vogliono effettivamente perseguire con le espropriazioni, perché le espropriazioni isolate per finalità limitate non sono assimilabili ai piani di espropriazione volti a rendere possibili interventi programmati di riforma economica o migliori condizioni di giustizia sociale⁵².

⁵² Così conclude la sentenza della Corte costituzionale n. 348 del 2007.