

**SINTESI DELLA RELAZIONE DELL'AVVOCATO DELLO  
STATO *ATTILIO BARBIERI* AL CONVEGNO DEL 31 MARZO  
2004 ORGANIZZATO DAL MINISTERO DELLE POLITICHE  
AGRICOLE E FORESTALI SULL'APPLICAZIONE DEL NUOVO  
TESTO UNICO IN MATERIA DI ESPROPRIAZIONE PER  
PUBBLICA AUTORITA' NELLA REALIZZAZIONE DELLE OPERE  
IRRIGUE**

## **L'autorità espropriante**

L'individuazione dell'autorità espropriante è divenuta una problematica di particolare importanza nella nuova espropriazione per pubblica utilità per come è stata introdotta dal nuovo testo unico, considerato come oggi l'autorità espropriante si viene a porre come soggetto unificante una serie di prerogative, che precedentemente erano appannaggio (o potevano esserlo) di più soggetti nell'ambito della catena procedimentale e subprocedimentale con cui si dipanava l'espropriazione per pubblica utilità medesima.

Il precedente assetto normativo partiva dal dato che per realizzare l'opera pubblica fosse, ovviamente, necessario acquisire l'area sulla quale la medesima opera doveva essere costruita e che il soggetto pubblico abilitato "lato sensu" alla realizzazione dell'opera (con propri mezzi ovvero con l'intervento di altri soggetti, anche privati imprenditori) dovesse svolgere altresì tutte quelle attività che fossero finalizzate alla predetta acquisizione, le quali, poi, dovevano essere presentate ad altra autorità, che, a seguito di operazioni di controllo soprattutto di regolarità formale degli atti sottoposte, avrebbe emanato quegli altri atti cui l'ordinamento giuridico riconnetteva la potestà di incidere fortemente sulla proprietà privata, sino a spogliarla del tutto dal patrimonio dell'ablatore, vale a dire, soprattutto i decreti di occupazione temporanea (finalizzati o meno all'esproprio) e il provvedimento "principe" dell'espropriazione per pubblica utilità, che era ed è il decreto di esproprio.

In tale quadro appare evidente che il sistema ordinamentale poneva effettivamente il procedimento ablatorio come ancillare, vale a dire strumentale, rispetto a quegli altri procedimenti paralleli ad esso e che ne giustificavano la presenza e, soprattutto, affidato, nella sua fase terminale e spiccatamente autoritativa, ad un complesso di soggetti, che si riuniva in una istanza pubblica che fosse per così dire "terza" rispetto all'amministrazione attiva che realizzava l'opera. La garanzia del privato che era destinato alla sottrazione del suo diritto dominicale (o di altri diritti ad esso analoghi) era, cioè, affidata soprattutto ad un organismo, qual'era il Prefetto, che, per essere fundamentalmente il rappresentante locale del Governo centrale, poteva offrire ampia affidabilità e che non poche volte era chiamato altresì a porsi in contatto con gli stessi soggetti interessati dall'esproprio per rispondere, per esempio, alle loro osservazioni.

Era il sistema immaginato dalla legge fondamentale del 1865 che, chiaramente, si fondava su un concetto di Stato estremamente centralizzato, donde proveniva quasi tutto, e che risolveva i problemi dei cittadini a livello locale tramite i suoi, per così dire, "governatori", quali erano i prefetti, appunto. Essi, infatti, prima di emettere i provvedimenti loro attribuiti, operavano, come detto, un controllo di regolarità sugli

atti della procedura e sul rispetto dei vari passaggi in cui essa procedura si dipanava, prima di emettere quel provvedimento che avrebbe così fortemente inciso sulla sfera privata.

Solo con la nota legge 865/71 “sulla casa”, emanata all’indomani della tardiva attuazione dell’ordinamento costituzionale regionale, al Prefetto, quale autorità che emanava i provvedimenti ablatori, si aggiunse il Presidente della Regione, per tutte quelle espropriazioni in ambito regionale, che fossero, cioè, legate alla realizzazione di opere e strutture le cui competenze legislativa ed amministrativa erano state assegnate dalla Costituzione (vecchio art. 117), alle Regioni, ovvero fossero legate al conferimento di funzioni amministrative specifiche di cui parlava altresì il vecchio testo dell’art. 118 della stessa Costituzione (senza contare che, anche ciò in forza dello stesso art. 118, non si potesse escludere altresì una ulteriore competenza in capo ai Comuni, quali enti locali cui potevano essere delegate funzioni amministrative). Si sa bene come tutto il Titolo V della carta costituzionale, di cui fanno parte i predetti articoli, sia stato soggetto ad una profonda modifica, che non mette conto però in questa sede di approfondire.

Sta di fatto, peraltro, che anche il procedimento amministrativo espropriativo, che era stato immaginato dalla legge sulla casa di cui adesso si è fatto cenno, non si distaccava di molto dall’impostazione della distribuzione delle competenze delle quali si è parlato sopra (anche perché il nuovo procedimento era stato esattamente ideato avendo bene in mente quello che faceva capo, per le espropriazioni statali, alla legge del 1865), dal momento che il ruolo del Prefetto della legge fondamentale si può dire che fosse ricoperto, nel procedimento della legge sulla casa, dal Presidente della Regione. Ci si riferisce al ruolo di autorità che emana i provvedimenti, a prescindere da quello che accade nel parallelo procedimento che porta alla realizzazione dell’opera (in cui potrebbe essere la stessa prima autorità regionale ad esserne il soggetto promotore e realizzatore, ma potrebbe anche non esserlo).

Con il testo unico si cambia completamente registro, anche perché ormai le modalità di redazione e composizione dei testi normativi si sono di molto modificate rispetto al meno recente passato e sono state, anzi, codificate in ulteriori testi di valore normativo, che hanno precipuamente il compito di indirizzare il legislatore verso un certo modo di redigere i testi normativi stessi.

E così, un portato diretto di siffatte novità è rappresentato dalla necessità, sempre avvertita dai nuovi testi normativi, di inserire nel loro ambito un articolo definitorio, contenente, cioè l’esatta definizione che si intende attribuire ad alcuni punti fondamentali che si vuole, in tal modo, sottrarre ad eventuali, non voluti stravolgimenti interpretativi. Sicchè, nel testo unico incontriamo l’art. 3, la cui rubrica è proprio intitolata “definizioni” e si dedica esclusivamente ai soggetti fondamentali dei procedimenti espropriativi, senza trascurare, ovviamente, in questo suo percorso, proprio l’“autorità espropriante”, che è definita quale autorità fornita del potere di espropriare e che cura il relativo procedimento. La stessa norma, peraltro, non omette altresì di occuparsi di quell’altro fenomeno particolare,

sconosciuto in precedenza, almeno nella sua valenza attuale, costituito dalla possibilità che sia un soggetto privato che possa essere definito “autorità espropriante”. Si vedrà in seguito cosa debba intendersi per soggetto privato e come siffatta norma sia stata il risultato di una modificazione rispetto all’originaria previsione del testo unico, per come esso era stato all’inizio articolato dal Consiglio di Stato nella sua prima versione.

Appare evidente che, qualora il testo unico si fosse limitato a questa sola opera definitoria, non si sarebbero operati particolari stacchi di orientamento rispetto al passato, dal momento che anche negli assetti precedenti, per come essi si sono descritti, avveniva che fosse una autorità specifica ad avere la competenza, vale a dire la titolarità del potere di privare del possesso e dei diritti reali i consociati.

La novità del testo unico, allora, si deve ricercare altrove e, nel nostro caso, dal combinato disposto della norma definitoria di cui al precitato art. 3 con l’altra norma di cui al primo comma del successivo art. 6, il quale dispone che *“l’autorità competente alla realizzazione di un’opera pubblica o di pubblica utilità è anche competente all’emanazione degli atti del procedimento espropriativo”*.

E’ con la combinazione delle due norme che si giunge, infatti, a individuare con esattezza l’autorità espropriante, la quale, se, dal punto di vista della titolarità di poteri amministrativi a ciò finalizzati, è, per l’appunto, quella che emana i relativi atti, il testo unico, però, non ha voluto più che fosse una unica autorità terza, sibbene ha inteso affidare a tutte le autorità che siano competenti alla realizzazione di opere pubbliche anche i poteri per acquisire le relative aree ove le opere andranno a porsi.

Ecco, allora, che, con l’affermazione di un principio “di simmetria”, così come il Consiglio di Stato lo ha definito nella sua relazione di accompagnamento della prima versione del testo unico, da esso stesso redatta, e adottata dall’Adunanza Generale del 29 marzo 2001, si è eliminata la competenza prefettizia per le espropriazioni finalizzate alle opere statali, competenza che durava da 140 anni, con una accentuazione ulteriore di quel concetto di strumentalità delle norme che regolano il procedimento espropriativo, che fa sì che esso si accenti nell’ambito di un singolo potere, il quale, ovviamente, non avrebbe potuto essere scelto se non con riferimento a quello realizzativo, per il quale l’espropriazione è strumento.

Questa scelta, particolarmente innovativa, come si diceva, rappresenta senza dubbio una semplificazione notevole, dal momento che evita la duplicazione di centri di riferimento per la stessa finalizzazione, che è, in definitiva, la realizzazione dell’opera, e supera le lungaggini e le difficoltà di comprensione che spesso si sono potute sperimentare nella pratica, allorché occorresse produrre e sottoporre gli atti della procedura espropriativa agli uffici della Prefettura, per l’adozione, da parte di quest’ultima, dei relativi provvedimenti.

Va notato, comunque, che il cambio di registro porta come conseguenza la perdita della “terzietà” di cui prima si era parlato, vale a dire della presenza di un soggetto appositamente deputato all’adozione di atti ablatori, particolarmente onerosi per la loro suscettibilità di incisione delle prerogative del privato, la quale autorità,

proprio per questo suo ruolo, aveva assunto una particolare competenza e cognizione in ordine alla procedura da seguire e la cui estraneità alle dinamiche decisionali che portano alla concretizzazione dell'opera pubblica rappresentava pur sempre una garanzia per la correttezza nell'applicazione del giusto procedimento. L'applicazione pratica della novità voluta dal testo unico e la concretizzazione delle sue conseguenze serviranno a rispondere alla domanda sulla giustezza della scelta effettuata.

Ad un primo approccio, comunque non si può dire che la soppressione della competenza prefettizia porti di per sé pericoli per il buon andamento dell'azione amministrativa, a petto di indiscutibili vantaggi in merito ai tempi esecutivi ed alla riduzione della frammentazione burocratica, i quali sono stati sicuramente gli interessi che i compilatori del testo unico hanno avuto di fronte con più attenzione, laddove si è trattato di sacrificare una vecchia competenza, ormai radicata nella nostra tradizione operativa.

Su tutto ciò, peraltro, giocherà un ruolo fondamentale, se si vorrà che l'esito finale sia il più positivo possibile, la capacità che avranno tutte le componenti che si troveranno, d'ora in poi, ad essere autorità esproprianti di organizzare nel migliore dei modi le proprie strutture, in applicazione delle disposizioni specifiche che lo stesso art. 6 del testo unico ha posto, laddove ha richiesto espressamente l'apprestamento, in tutte le amministrazioni ed enti pubblici, laddove, ovviamente esso non sia già presente, di un apposito ufficio che si occupi delle espropriazioni, disponendo altresì le linee organizzative fondamentali che siffatti uffici dovranno seguire ed individuando, altresì, quale sia il soggetto persona fisica deputato all'adozione degli atti finali e quale sia, inoltre, il soggetto persona fisica che debba curare e coordinare operazioni ed atti stessi, che poi dovranno essere sottoposti al dirigente che ne curerà la definitiva adozione, come si è detto. Senza contare che lo stesso articolo 6, come meglio si vedrà, si occupa altresì di dettare norme anche in relazione all'organizzazione di cui debba dotarsi il soggetto privato, il quale sia stato elevato al rango di autorità espropriante, soprattutto in relazione a quali siano le possibilità che tali soggetti abbiano di potersi valere di soggetti terzi, estranei alla propria soggettività, in qualità (è la soluzione, ovviamente, più consona alla loro posizione) di collaboratori.

Qualora, allora, le capacità organizzative degli enti e delle amministrazioni si produrranno in soluzioni che sappiano coniugare (oltre alle necessarie capacità per svolgere le fasi precedenti) la vigilanza e il controllo sugli esecutori dell'opera con l'articolazione della giusta cadenza del parallelo procedimento espropriativo, allora si potrà probabilmente affermare che la svolta del c.d. "principio di simmetria" voluto originariamente dal Consiglio di Stato avrà dato i suoi frutti.

Quanto alla competenza del Presidente della Regione, di cui prima si è parlato e che la legge sulla casa del 1971 aveva introdotto quale conseguenza ineludibile del nuovo assetto costituzionale regionale, non si può dire, al pari di quella prefettizia, che sia stata superata dal testo unico, dal momento che nulla impedisce (anzi si tratterà probabilmente della ricorrenza più ipotizzabile) che gli atti della procedura

espropriativa siano adottati proprio dal Presidente delle regioni, ora più che mai in forza delle nuove competenze di cui al rinnovato titolo V della nostra Costituzione. Ciò che, anche per questa competenza, non si potrà più riprodurre è l'unicità ed autonomia della competenza stessa, vale a dire il suo essere legata ad uno specifico procedimento, quello espropriativo, sganciato del tutto da quegli altri procedimenti facenti capo, nella maggioranza dei casi, ad altre autorità, le quali, per raggiungere i loro precipui scopi, lo avevano attivato. In buona sostanza, anche il Presidente della Regione sarà autorità espropriante, ma solo allorché sarà parallelamente e contemporaneamente autorità competente alla realizzazione di un'opera pubblica, ai sensi dell'art. 6, comma 1, del testo unico.

### **I soggetti (ARTICOLO 3)**

#### *a) l'espropriato e l'autorità espropriante*

L'articolo 3, intitolato in rubrica "**definizioni**", si limita, peraltro, come sopra si accennava, a passare in rassegna solo i soggetti del procedimento espropriativo, individuandone quattro.

L'**espropriato** di cui alla lettera *a* è il titolare del diritto ablando e può essere tanto un privato che un soggetto pubblico, dal momento che nulla toglie (si veda in proposito anche il successivo articolo 4) che possa essere espropriato anche un bene di cui sia titolare un ente pubblico.

La lettera *b* si occupa dell'**autorità espropriante**, che si identifica, ripetiamo, con il titolare della potestà ablatoria, cioè con quel soggetto pubblico che è dall'ordinamento dotato del potere di incidere, attraverso provvedimenti amministrativi, sulla sfera giuridica dei privati ovvero di altri soggetti dell'ordinamento stesso. Come di vedrà, se questo soggetto può non essere pubblico, è pur sempre la legge, ovvero un atto di delega da parte del titolare del potere, che dà luogo alla necessaria investitura.

#### *b) il soggetto privato*

Ma non solo un soggetto pubblico, si diceva, in quanto il Testo Unico contempla, tra le autorità esproprianti, anche il **soggetto privato** al quale sia stato attribuito il potere espropriativo in base ad una norma.

La lettera *b*) di questo articolo del Testo Unico ha subito una rilevante modifica da parte del D.Lgs. n. 302/2002, il quale ha sostituito con la detta espressione "*soggetto privato*" quella usata nella prima versione pubblicata, vale a dire "*concessionario di un'opera pubblica*". Il motivo della modificazione è facilmente

intuibile, pensando all'innovazione apportata al sistema di realizzazione di opere pubbliche nel nostro paese dalla c.d. "legge obiettivo" e all'introduzione della figura del "*general contractor*". D'altro canto la modifica appariva necessitata, per il Governo, dalla legge di delega n. 166 del 2002, la quale espressamente imponeva l'adeguamento del Testo unico al portato della "legge obiettivo".

La già menzionata relazione ministeriale di accompagnamento del D.Lgs. n. 302/2002 non manca di sottolineare la predetta ragione di adeguamento, ipotizzando come la nuova espressione utilizzata sia più consentanea alle possibilità ampliative della sfera delle autorità esproprianti. Va, peraltro, aggiunto che la disposizione in esame prevede come il "soggetto privato" debba essere investito del potere espropriativo da una norma (e non potrebbe essere diversamente), onde, allo stato, i soggetti che già appaiono poter essere annoverati tra i "soggetti privati" di cui si discute sembrano i soli concessionari di cui già parlava il Testo Unico, nonché la nuova figura del "*general contractor*". Che questa, peraltro, sia stata la visuale da cui è partito il compilatore della norma appare evidente dalla lettura del successivo articolo 6, comma ottavo, del Testo Unico, anch'esso con le modifiche apportate dal D.Lgs n. 302/2002, ove, in materia di delega di funzioni, non si parla più di "soggetto privato", ma si esplicita direttamente siffatto concetto, parlando di **concessionario o contraente generale**.

*c) segue: il concessionario di opera pubblica*

La concessione di opera pubblica è, assieme all'appalto, uno dei due modi in cui, nell'attuale assetto della legislazione nostrana, può essere affidata la realizzazione delle opere pubbliche (articolo 19 della legge "Merloni" più volte sinora citata). La concessione di opera pubblica è, in particolare, quel contratto tra un imprenditore ed una amministrazione aggiudicatrice avente ad oggetto la progettazione definitiva ed esecutiva nonché l'esecuzione vera e propria dell'opera pubblica dietro il corrispettivo della gestione funzionale e dello sfruttamento economico dell'opera stessa, che possono anche essere accompagnati da un prezzo in danaro. A sua volta il concessionario è soggetto che, per la realizzazione dell'opera affidatagli, è considerato altresì alla stregua di una amministrazione aggiudicatrice di cui all'articolo 2, comma 2, lettera *b* della stessa legge "Merloni", vale a dire soggetto che affida in appalto i lavori, entro soglie quantitative determinate e, come tale, è tenuto all'applicazione della stessa legge quadro e del regolamento generale di attuazione.

La questione sull'esatta natura giuridica della concessione di opera pubblica ha fatto scrivere i classici "fiumi di inchiostro", soprattutto in tema di differenze con l'appalto. Si riteneva che, per differenziare le concessioni dagli appalti, le prime dovessero essere connotate di un "*quid pluris*" che ne giustificasse il nome e ne consentisse l'iscrizione nell'ambito della teoria classica della concessione, concepita come provvedimento amministrativo ampliativo della sfera giuridica del privato,

attraverso il conferimento di posizioni attive altrimenti non raggiungibili. Sicché si parlava di concessioni traslative di potestà pubbliche, in quanto esclusive della pubblica amministrazione, tra le quali si faceva rientrare anche la concessione di opera pubblica, ove si rinveniva altresì la traslazione della potestà espropriativa necessaria al reperimento dell'area su cui doveva sorgere l'opera affidata in concessione.

Che la concessione di opera pubblica, però, fosse suscettibile, tramite un provvedimento amministrativo, di conferire ad un soggetto privato (ma esistevano anche concessioni ad enti pubblici, mentre oggi la "Merloni" è sufficientemente precisa nel qualificare il concessionario, come visto, quale "imprenditore") il potere ablatorio spettante al concedente non era mai stato chiaro ed, anzi, si propendeva in prevalenza per la negativa, dal momento che il potere di espropriare o di occupare i fondi era pur sempre fatto risalire ad un decreto del Prefetto, non certo del concessionario. Peraltro quest'ultimo effettivamente si occupava di tutta la attività organizzativa prodromica all'esproprio, sollevando l'amministrazione dalle relative incombenze. Ma, malgrado ciò, non sembrava che il concessionario potesse sostituirsi all'amministrazione in quella caratteristica peculiare che è l'esercizio concreto della potestà autoritativa di carattere discrezionale.

In effetti, la esatta configurazione dei poteri del concessionario di opera pubblica, a partire dalla legge più risalente nel tempo, vale a dire la 24 giugno 1929, n. 1137, che per lunga pezza è stata la normativa fondamentale in materia, è stata terreno fertile per esercitazioni dottrinarie, anche perché, se il fenomeno giuridico era nato in una situazione nella quale la realizzazione di opere pubbliche era appannaggio assoluto dello Stato – e la concessione, come tipologia provvedimento specifica, ampliativa della sfera giuridica del destinatario, ben si prestava alla bisogna – l'evoluzione successiva della legislazione aveva creato moduli organizzativi sempre meno ortodossi e, spesso, anche forzatamente, ai confini del rigidamente consentito. D'altro canto il modulo originario era la concessione ad enti pubblici territoriali (Province e Comuni) – ancorché l'articolo 1 della legge del 1929 contemplasse anche l'affidamento a privati – in relazione ai quali sarebbe stato più facile spiegare una traslazione di poteri pubblici che addirittura comprendesse anche quello di privare un soggetto dell'ordinamento del suo diritto di proprietà su di un bene immobile.

Peraltro occorre osservare come l'idea che anche la concessione di opera pubblica fosse una concessione traslativa di pubbliche funzioni è rimasta stabile nel tempo, soprattutto in giurisprudenza, soprattutto della Cassazione in materia di risarcimento del danno da occupazione acquisitiva, allorchè i giudici di legittimità sono chiamati ad interessarsi di fattispecie in cui il danno si è concretato in relazione a lavori realizzati da concessionari di opera pubblica, onde si pone il problema di quale sia il soggetto chiamato a rispondere delle pretese risarcitorie del privato, se l'amministrazione concedente o il concessionario. Il dilemma – destinato a scomparire con la scomparsa dell'istituto dell'"accessione invertita" decretata dal Testo Unico – è indotto, naturalmente, dalla supposizione che la concessione d'opera sia traslativa anche del potere espropriativo e che, stando così le cose,

l'amministrazione concedente possa a buon diritto chiamarsi fuori dalla contesa, indicando nel concessionario l'esclusivo responsabile. E' evidente che l'indagine, nei predetti giudizi, era (ed è) soprattutto volta all'analisi dei rapporti tra concedente e concessionario, onde rilevare la traslazione che darebbe vita alla responsabilità esclusiva del concessionario stesso. Sotto tal riguardo, la Cassazione ha individuato due figure, accostando, alla classica figura della concessione traslativa (anche) di pubbliche funzioni, l'altra denominata "delegazione amministrativa intersoggettiva", nella quale è ravvisabile "in re ipsa" l'affidamento del potere, come accaduto, ad esempio, per le concessioni ai Comuni per la realizzazione di edifici scolastici ex art. 16 della legge n. 641 del 1967, ove "*il Comune agisce in nome proprio e non come rappresentante dello Stato delegante*" (Cass., sez. I, 2 luglio 1998, n. 6465). Nella prima figura, al contrario, l'indagine va effettuata in concreto, sempre secondo la Cassazione, considerato che "*in tanto il soggetto concessionario puo' essere ritenuto autore dell'illecito, e quindi responsabile del danno patito dal terzo espropriato, in quanto al soggetto medesimo siano trasferite dalla P.A. le potesta' relative al procedimento ablatorio*" (Cass., sez. I, 8 luglio 1998, n. 6667).

Appare evidente come la suddetta differenziazione riposi soprattutto sulla natura soggettiva del concessionario, il quale, nella delegazione intersoggettiva non potrebbe non essere un soggetto pubblico, in quanto la delegazione intersoggettiva è modulo organizzativo dei pubblici poteri tradizionalmente inteso.

Nella concessione traslativa, al contrario, ove gli affidamenti sono per lo più a vantaggio di soggetti privati, si rimane appesi al "feticcio" della traslazione dei pubblici poteri, cui danno la stura anche le formulazioni degli atti di concessione ovvero dei disciplinari, laddove si leggono espressioni del tipo: "al concessionario compete l'attribuzione del potere di effettuare tutte le operazioni necessarie per l'acquisizione delle aree occupate, ivi comprese le procedure di espropriazione ed il pagamento delle indennità". L'equivoco, in altre parole, è che affidare incarichi di svolgimento di procedure non significa (e non potrebbe significare) trasferire il potere di espropriare, cioè di emettere provvedimenti capaci di incidere direttamente sulla sfera giuridica dei privati. Ciò è messo ben in risalto da Cass., sez. un., 18 maggio 2000, n. 366, ove si legge che "*ha natura di appalto e non gia' di concessione la convenzione per effetto della quale il concessionario, oltre ad eseguire l'opera, debba formare il progetto, di massima o esecutivo, ed assumere l'iniziativa di promuovere per il concedente i procedimenti di occupazione e di espropriazione per pubblica utilita', atteso che costituisce esercizio di funzione pubblica l'approvazione del progetto in funzione della dichiarazione di pubblica utilita' dell'opera e la pronuncia dei provvedimenti di occupazione d'urgenza e di espropriazione per pubblica utilita', ma non anche la sola attivita' di redigere i progetti, ne' di domandare occupazioni od espropriazioni o di portare ad attuazione i relativi provvedimenti*". Qui la Cassazione "sostanzializza" il concetto di concessione traslativa, negando che di essa si tratti solo perché ricorrano, negli atti di affidamento, le frasi del tipo di quelle sopra riportate, le quali non individuano certo una "traslazione" del potere nel vero senso della parola.

Ciò posto, era apparso per certi versi singolare che il Testo Unico avesse immesso, nella definizione del concetto di autorità espropriante, il concessionario di opera pubblica, a maggior ragione alla luce della dimensione più rigida e regolamentata che il fenomeno ha assunto nella più recente legislazione. Senza, peraltro, che potessero crearsi equivoci ed incertezze sulla portata della detta inclusione, atteso che, ai sensi delle regole sulle competenze di cui al successivo articolo 6, chi è competente alla realizzazione dell'opera si porta giocoforza appresso, come abbiamo visto, la competenza all'emanazione degli atti del procedimento espropriativo (e, quindi, anche dei decreti che pronunciano l'ablazione).

La modificazione intervenuta con la sostituzione del "soggetto privato" al concessionario amplia, come detto, la possibile portata dell'affidamento e, aprendo la porta degli incarichi in tal senso a soggetti sicuramente e solamente privati, comporta la necessità, allora, di sdoppiare la concessione d'opera pubblica – che, come visto, può essere affidata anche a soggetto pubblico – e attribuire il riferimento normativo in esame al solo concessionario privato, mentre il concessionario "pubblico" è di per sé già da considerare una **autorità amministrativa titolare del potere di espropriare**.

Occorre comunque precisare come, secondo la lettera *b* dell'articolo 3 in esame, deve pur sempre trattarsi di un concessionario **al quale sia stato attribuito tale potere in base ad un a norma**. In altre parole, in tanto il concessionario sarà anche espropriante, in quanto ciò sia normativamente autorizzato (da una legge o anche da un regolamento delegificato, riteniamo): una presa d'atto – già nel testo precedente le modifiche – della difficoltà, da tempo diffusamente avvertita, di concepire una traslazione di funzioni, coperte da riserva di legge (articolo 42, comma terzo, della Costituzione), che potesse avvenire a mezzo di un atto amministrativo di tipo concessorio o, peggio ancora, tramite una clausola convenzionale privata, quali sono quelle contenute nei disciplinari di concessione.

Ciò significa che in tale ottica andrà valutata altresì la portata dell'ottavo ed ultimo comma del successivo articolo 6 del Testo Unico cui si accennava poc'anzi, laddove è ribadito, anche in tema di distribuzione delle competenze in materia di procedimento espropriativo, che **se l'opera pubblica o di pubblica utilità va realizzata da un concessionario o contraente generale, l'amministrazione titolare del potere espropriativo può delegare, in tutto o in parte, l'esercizio dei propri poteri espropriativi, determinando chiaramente l'ambito della delega nella concessione o nell'atto di affidamento, i cui estremi vanno specificati in ogni atto del procedimento espropriativo**.

Rimangono, però, le difficoltà di correlazione tra quest'ultima norma e l'articolo 3. Onde, per un primo approccio, si potrebbe affermare che la "traslazione" di potere, nel senso più pieno e tradizionale del termine, non può essere concepita se non in forza di un atto normativo (salvo poi specificare quale valore siffatto atto debba avere nella gerarchia delle fonti per poter addivenire al risultato). Il concreto "esercizio" del potere potrà, a sua volta, essere determinato, nelle modalità della sua pratica

esplicazione, da un vera e propria delega, da farsi combaciare con la concessione o con l'atto di affidamento (se trattasi di contraente generale), vale a dire con un atto non normativo, con obbligo di esternazione del contenuto della delega in ogni successivo atto del procedimento espropriativo.

Da notare come una conferma di quanto precede potrebbe rinvenirsi nella (esatta) aggiunta che il D.Lgs. n. 302/2002 ha apportato al testo del comma ottavo dell'articolo 6 succitato, ove ciò che può essere delegato non è più il potere, bensì l'"esercizio" del medesimo.

Occorre aggiungere, per concludere sulla figura del concessionario, che la normativa ad esso afferente, costituita dalla legge "Merloni" e dagli atti di essa attuativi, è stata recentemente ampliata anche dal decreto legislativo frutto della delega operata dalla legge "obiettivo", cioè il D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190, il quale, pur riferendosi alle sole opere contraddistinte dal dover essere infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale, detta, all'articolo 7, una disciplina in parte derogatoria, sul punto, della stessa legge "Merloni".

### *c) I Consorzi di Bonifica*

I Consorzi di Bonifica non sono soggetti privati. Lo sottolinea l'art. 862 del codice civile, il quale conferma la particolare competenza realizzativa dei Consorzi di cui all'art. 13 del R.D. 215/1933 e li definisce proprio quali persone giuridiche pubbliche. Come tali essi possono essere autorità espropriante nella misura in cui siano direttamente considerati come autorità amministrativa titolare del relativo potere.

Essendo, peraltro, la condizione giuridica tipica dei Consorzi di Bonifica, laddove essi realizzano le opere di cui al R.D. suddetto, quella di "concessionari" e non potendo, come detto essi, non essendo soggetti privati, essere annoverati tra i concessionari di cui parlano gli artt. 3 e 6 del T.U., allora va fatta un'operazione di ricostruzione storica, risalendo nel tempo sino agli anni dal 1929 al 1933, allorché si individua la nozione di concessione "ex lege" di lavori ed opere pubbliche.

Ne parla per prima, come detto, la legge n. 1137/1929, che, all'art. 1, pone una norma generale che "apre", per così dire, il mondo della realizzazione delle opere pubbliche anche a soggetti diversi dallo Stato, allorché si parla di Province, Comuni, consorzi e finanche privati. Qui la parola "consorzio" appare generica, ma già si potrebbe dire che quello di bonifica, essendo un consorzio, poteva rientrare nel novero.

Vi rientrano a pieno, i Consorzi di Bonifica, con il ripetuto R.D. 215/33, ove la legge dichiaratamente li menziona come soggetti che eseguono opere pubbliche del Ministero dell'Agricoltura, quindi di competenza statale, per "concessione" (art. 1, comma 1).

Si può dire, allora, che dalla legislazione speciale tra le due guerre, ed in particolare dalla legge del 1929, si dipartono due diverse strade: una di esse avrà lunga e tormentata vita e darà luogo alle concessioni di opera pubblica nelle sue svariate sfaccettature che l'esperienza storica ci ha posto all'attenzione e che oggi si riducono, però, alla sola forma della concessione di costruzione e gestione di cui parla la legge quadro sui lavori pubblici 109/94, in cui il concessionario è fondamentalmente un imprenditore (o una struttura imprenditoriale, anche partecipata dalla mano pubblica); l'altra strada, più silenziosa, ma costante, è quella della concessione – delega, laddove è la legge che attribuisce ad un soggetto particolare della sfera pubblica una determinata categorie di opere da eseguirsi a sua cura. Classico esempio di quest'ultima ipotesi è il R.D. 215/33, ma se ne sono avute successive testimonianze, come quella già citata dell'art. 16 della legge 641/67, in cui lo Stato ha affidato parte della realizzazione dell'edilizia scolastica ai Comuni.

In casi siffatti non si assiste, però, ad un affidamento di competenza diretto da parte della fonte normativa primaria. Lo Stato è sempre il soggetto giuridico che è titolare del potere realizzativo, ma la legge gli fornisce uno strumento in più per realizzare opere pubbliche, venendo, così, incontro alle esigenze della collettività in modo differenziato e, almeno nelle intenzioni, più efficace. Ciò avviene con lo strumento costituito da un modulo organizzativo particolare, che non trova la sua fonte né, come detto, in maniera diretta nella norma primaria, né attraverso manifestazioni di volontà negoziali, sibbene attraverso una modalità con la quale lo Stato si avvale della facoltà che gli ha offerto la legge, che è, per l'appunto, la concessione. Essa è stata chiamata concessione – delega proprio perché prescinde dal concetto tipico della concessione quale atto amministrativo che conferisce al privato facoltà e prerogative che egli non possiede “ab origine”, ma che gli derivano proprio dall'essergli “concesse” dall'autorità pubblica, ed è, invece, una modalità attraverso cui l'autorità pubblica statale (ma oggi anche regionale) delega ad altri soggetti il proprio potere realizzativo.

Da alcune parti si è parlato dei Consorzi di Bonifica, intesi nel senso sopra citato, quali “organi indiretti” dello Stato: organi, in quanto in un rapporto di medesima finalità; indiretti, perché soggetti pur sempre estranei all'apparato statale e, perciò, non legati a quest'ultimo dalla immedesimazione tipica degli organi veri e propri (così la Corte dei Conti nella deliberazione di controllo del 4 luglio 1996). Forse, però, appare preferibile il concetto di delegazione amministrativa intersoggettiva, che è qualificazione di pretta marca giurisprudenziale, con la quale la Corte di Cassazione – dopo averne innumerevoli volte fatto uso - ha definito anche recentemente proprio il rapporto dei Comuni, quali concessionari ex lege 641/67 di cui prima si è parlato, con lo Stato, allorché essi realizzano edifici scolastici. Tale concetto, per come sviluppato dalla giurisprudenza della Cassazione, aiuta a inserire il rapporto nell'ambito della delegazione amministrativa “lato sensu” intesa, dà ragione dell'autonomia e della responsabilità diretta del delegato e consente di superare difficoltà di ordine concettuale, allorché si parla di organi, evitando, così, di

attribuire ad essi qualifiche di accentuata problematicità di collocazione, quale derivante, ad esempio, dall'aggettivo "indiretto" usato dalla Corte dei Conti.

Ed allora l'atto di delega diventa elemento fondamentale per dare vita al precitato modulo organizzativo, perché è solo attraverso l'esplicazione della volontà organizzativa dello Stato che si arriva a concretizzare l'aggancio esecutivo, che da teorico, cioè "sulla carta", diviene pratico e si indirizza verso un'opera pubblica determinata, od un gruppo di esse.

Il problema è che un siffatto modulo organizzativo non è stato preso in considerazione dal testo unico sugli espropri, il quale, come già ampiamente riferito, parla di autorità espropriante quale autorità direttamente tale, ovvero come soggetto privato cui una norma abbia conferito straordinariamente questa prerogativa. I Consorzi di Bonifica non sono direttamente autorità esproprianti, perché, come abbiamo visto, non derivano in via diretta dalla norma primaria la loro competenza realizzativa, e non sono neppure, chiaramente, soggetti privati.

Bisogna, allora, addentrarsi nella figura della concessione ex lege per come essa è stata descritta quale risultato dell'evoluzione storica dell'istituto ed arrivare alla conclusione che i Consorzi di Bonifica, abilitati in via potenziale alla realizzazione di opere statali di competenza dell'ex Ministero dell'Agricoltura, oggi delle Politiche Agricole e Forestali, diventano autorità espropriante nel momento in cui si innesca il meccanismo che fa divenire quella potenzialità una realtà a tutti gli effetti. E questo non può che avvenire, seguendo la formulazione organizzativa della concessione – delega, allorché lo Stato pone in essere la delega, vale a dire decide di avvalersi di quella facoltà organizzativa che la norma primaria gli ha conferito come alternativa alla realizzazione diretta dell'opera, quando l'opera stessa (ovvero un gruppo di opere determinate), è realizzata dal concessionario. Da quel momento il concessionario diviene a tutti gli effetti competente alla realizzazione dell'opera e, perciò, competente a emanare gli atti del relativo procedimento espropriativo, ai sensi del comma 1 dell'art. 6 del T.U..

La delega non è un atto di concessione di costruzione e gestione ad un soggetto non privato, nel senso di cui alla legge Merloni, vale a dire una delle modalità con le quali i soggetti di cui all'art. 2 della legge 109/94 possono realizzare l'opera pubblica, ma è una delegazione amministrativa di una competenza dallo Stato ad altro soggetto pubblico, il quale, da quel momento diviene il titolare effettivo della competenza e potrà, pertanto, porre in essere quegli adempimenti tipici della stazione appaltante di cui si occupa la legge Merloni.

A seguito della delega, pertanto, il Consorzio di Bonifica entra a buon diritto tra le autorità esproprianti ex art. 3 del T.U., senza necessità di ulteriori atti o adempimenti. Onde importante sarà il contenuto che a siffatta delega sarà conferito, dal momento che, ancorché in linea teorica, non essendo il Consorzio uno dei soggetti privati di cui allo stesso art. 3, esso non necessita di una specifica delega per l'esercizio dei poteri espropriativi, ciò nondimeno appare particolarmente opportuno, anche in un'ottica di tutela dei soggetti privati che verranno a trovarsi in posizione di

soggezione quali proprietari ablandi, che siano inserite nella delega specifiche disposizioni che indichino ai Consorzi quali siano tutte le attività che i medesimi dovranno andare a compiere in merito all'espropriazione per pubblica utilità, le quali non si limiteranno, visti i tempi anticipati in cui la delega ai Consorzi sarà conferita, agli atti ablatori veri e propri, ma dovranno rimontare sino alla fase di apposizione del vincolo preordinato all'esproprio.

Buona norma appare altresì quella, sempre nell'ottica della tutela dei cittadini interessati, che, in analogia con quanto l'art. 6 del T.U. dispone per i soggetti privati delegati, anche gli atti del procedimento espropriativo posti in essere dai Consorzi riportino gli estremi e le finalità della delega statale stessa.

## La Competenza

### *a) Regole generali. Gli Uffici espropri (articolo 6)*

Gli ultimi due articoli del Titolo I del Testo Unico sono stati dedicati al regime delle competenze, attraverso la predisposizione di norme di attribuzione e di organizzazione, tanto di rango legislativo che regolamentare.

Per **competenza** il Testo Unico intende sicuramente quella specifica attribuzione che si espleta nel potere di emanare quel provvedimento finale del procedimento espropriativo idoneo ad incidere nella sfera giuridica dell'espropriato, sino al punto di privarlo del diritto di proprietà sul bene.

Ma non solo. Il comma primo, infatti, dispone che **l'autorità competente alla realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità è anche competente all'emanazione degli atti del procedimento espropriativo che si renda necessario** e, pertanto, guarda all'attribuzione della competenza dal punto di vista procedimentale, vale a dire assegnando all'autorità competente anche tutti gli atti preordinati a quello finale. La dizione appare forse troppo vasta, però, laddove si ponga mente al fatto che il successivo articolo 8 fissa una nozione di procedimento espropriativo abbastanza ampia, come meglio si vedrà e come pure si è accennato, andando a far risalire la scaturigine dell'espropriazione sino al momento dell'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio, come momento della fase propriamente urbanistica della pianificazione territoriale. Ciò posto, appare evidente che nella maggioranza dei casi i primi atti della procedura espropriativa saranno quelli dell'approvazione del piano regolatore generale, ovvero, nelle ipotesi di cui all'articolo 10, quelle altre situazioni, quali conferenze di servizi o accordi di programma, idonee alla localizzazione dell'opera pubblica. Onde non necessariamente in tali casi l'autorità che avrà sottoposto il bene espropriando al vincolo è quella competente alla realizzazione dell'opera cui quel vincolo è finalizzato, né sarà la stessa che emanerà, alla fine della sequela procedimentale, il decreto di espropriazione.

Rimane comunque abbastanza chiaro lo scopo della norma del primo comma di attribuire all'autorità che ha in carico l'opera pubblica il potere ablatorio ad essa finalizzato. E questo è senza dubbio un altro momento di significativa innovazione rispetto al regime attuale, il quale, pur nella evoluzione spesso caotica che lo ha accompagnato per quasi un secolo e mezzo, si è attenuto in buona sostanza, quanto alla competenza ablatoria, con salvezza delle competenze regionali introdotte dalla legge "sulla casa" n. 865 del 1971, ad una concezione organizzativa del tutto diversa, in cui il procedimento si può scindere in più fasi di interazione di svariati soggetti pubblici, culminanti però tutti nella competenza finale prefettizia, la quale non è tanto coordinata al procedimento per ragioni funzionali, quanto per ragioni diremmo simboliche, per costituire il Prefetto ancora oggi il massimo rappresentante locale dell'autorità dello Stato. Con l'abolizione della competenza prefettizia, come è evidente, cambia di molto tutta la prospettiva del procedimento, anche dal punto di vista organizzativo.

Per quanto concerne la competenza realizzativa dell'opera – come visto legata a filo doppio dal Testo Unico al potere ablatorio – il primo comma parla apertamente di **autorità**, ed il riferimento appare appropriato, dal momento che il frastagliamento delle competenze all'aggiudicazione dei lavori pubblici, di cui sono testimonianza attuale l'articolo 2 della legge "Merloni" n. 109 del 1994 e le sue successive modificazioni, ha fatto salire alla ribalta una serie di soggetti che non si potrebbero certo definire autorità, appartenendo più al settore privato (in disparte i concessionari, si pensi alle società di servizi ed ai veri e propri soggetti privati di cui parla la lettera c del comma secondo dell'articolo 2).

Di talchè non potrebbe ragionarsi nel senso di una identificazione tra soggetto che aggiudica l'appalto (o la concessione) e autorità espropriante, considerato come quella ablatoria non possa non concepirsi come potestà autoritativa funzionalizzata e, pertanto, di stretta pertinenza dei pubblici poteri, non esercitabile da soggetti privati (salvo la, peraltro dubbia, delega ai concessionari o ai contraenti generali, come si è visto). D'altro canto, in quest'ottica, lo stesso Testo Unico ci dà una mano, nel senso di identificare, al comma secondo dell'articolo 6, in definitiva le autorità competenti nelle **amministrazioni statali**, nelle **Regioni**, nelle **Province**, nei **Comuni** e negli **altri enti pubblici**. Sicchè, a voler cercare una caratteristica comune ai soggetti che, nella misura in cui ad essi compete la realizzazione di un'opera pubblica, siano altresì competenti all'adozione degli atti del procedimento espropriativo, essa pare potere essere individuata allo stato attuale piuttosto nell'aspetto economico-finanziario, essendo indubbio che le opere pubbliche ovvero di pubblica utilità ancora facciano carico, in ultima analisi, su risorse pubbliche, pur se le ultime tendenze stiano sempre più portando verso nuove forme di coinvolgimento dei capitali privati (si veda al riguardo la formula del cosiddetto "*project financing*" di cui agli articoli 37 e seguenti della legge "Merloni" sopra citata ed alla possibilità di finanziamenti esterni connessi alla figura del "contraente generale", di cui si è parlato prima).

L'appartenenza dell'autorità espropriante ai pubblici poteri è confermata, oltre che dalla elencazione del secondo comma, anche dall'eccezione che lo stesso Testo Unico pone alla regola, trattando, al comma ottavo dell'articolo in esame, della

eventualità che possa essere un concessionario o contraente generale, oltrechè competente alla realizzazione dell'opera, anche – e per questo – titolare di poteri nell'ambito del procedimento espropriativo.

Peraltro si potrebbe anche sostenere che in effetti di un'eccezione non si tratti, dal momento che, in ogni caso, il soggetto privato eserciterebbe pur sempre funzioni delegategli dall'autorità titolare effettiva del potere (delega, tra l'altro, che deve essere contemplata espressamente da una norma).

Parlando di competenze l'articolo 6 non trascura di specificare, al comma terzo (che forse sarebbe stato più congruo porre al secondo posto, subito dopo il comma primo, a confermare l'endiadi competenza statale-competenza regionale), quella delle Regioni e delle Province autonome, che, come visto diffusamente in precedenza, è costituzionalmente garantita, non tralasciando, sempre nell'ottica ricognitiva che in parte è propria anche di questo articolo, di citare la sussistenza della competenza regionale (e provinciale), oltre che per **gli atti dei procedimenti espropriativi strumentali alla cura degli interessi da esse gestiti**, anche in quei casi riferibili ad ipotesi in cui riteniamo non si tratti specificamente di opere di interesse regionale, ma di opere di interesse superiore, le funzioni amministrative dirette alla realizzazione delle quali siano state delegate alle Regioni (o alle Province autonome) ex articolo 118, comma secondo, vecchio testo, della Costituzione. Sta di fatto, però, che, con la riforma costituzionale che ha coinvolto l'articolo 118, appare oggi non più ipotizzabile una "delega" di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni (cfr. paragrafo 5). Sul punto, però, non si è intervenuti a modificare il Testo Unico, come forse sarebbe stato necessario.

I commi 2, 4, 5, 6 e 7 dell'articolo in commento dettano norme organizzative di carattere sia legislativo che regolamentare. In effetti, la "distribuzione" decentrata delle competenze ha portato come postulato, anche in un ottica di garanzia della trasparenza procedimentale – cui il Testo unico deve ispirarsi in forza del suo articolo 2 – la necessità normativa, per le autorità esproprianti, di costituirsi un assetto organizzativo stabile e duraturo, che ponga termine a quei fenomeni di episodicità e frammentarietà che hanno caratterizzato le epoche passate e che hanno contribuito a determinare fenomeni giuridici, quali l'"accessione invertita", che poggiavano proprio sulla scarsa funzionalità degli apparati burocratici.

Come opportunamente puntualizzato dalla relazione di accompagnamento del Consiglio di Stato, le nuove realtà organizzative dovranno innestarsi in un quadro normativo già delineato da importanti riforme legislative, a cominciare dalle legge sul procedimento amministrativo n. 241 del 1990, individuante la fondamentale figura del "responsabile del procedimento", passando per la riforma del pubblico impiego adottato con il D.Lgs. n. 29 del 1993, oggi trasfuso nel Testo Unico n. 165 del 2001, ed arrivando alla nuova regolamentazione degli enti locali adottata con l'altro Testo Unico n. 267 del 2000.

E', infatti, previsto dal comma 2 che le autorità esproprianti debbano costituire al loro interno uno specifico **ufficio per le espropriazioni**, anche attribuendone le relative funzioni ad uffici già esistenti. Analogamente è previsto, al comma quarto che **gli enti locali possono istituire un ufficio comune per le espropriazioni e**

**possono costituirsi in consorzio o in un'altra forma associativa prevista dalla legge.**

Quanto alle figure personali che diverranno gli interlocutori diretti, dalla parte dell'autorità, del procedimento, come tali abilitati a comunicare con l'esterno, il comma quinto e sesto prevedono rispettivamente che **all'ufficio per le espropriazioni è preposto un dirigente o, in sua mancanza, il dipendente con la qualifica più elevata e che per ciascun procedimento, è designato un responsabile che dirige, coordina e cura tutte le operazioni e gli atti del procedimento, anche avvalendosi dell'ausilio di tecnici.** Mettendo queste norme in correlazione con quella del successivo comma settimo, ove è detto che **il dirigente dell'ufficio per le espropriazioni emana ogni provvedimento conclusivo del procedimento o di singole fasi di esso, anche se non predisposto dal responsabile del procedimento,** si ha dinanzi con sufficiente chiarezza il quadro delle competenze interne agli uffici, distribuite tra dirigente dell'ufficio espropri e responsabile del procedimento: il primo è l'organo attraverso il quale l'autorità espropriante manifesta all'esterno la propria volontà provvedimentale, estrinsecantesi attraverso la emanazione degli atti amministrativi finali relativi ad ogni sub-procedimento di cui si compone il procedimento espropriativo (cfr. articolo 8); il secondo è figura più tecnica, deputata alla cura dei rapporti diretti, interni ed esterni, con gli altri soggetti del procedimento, nell'ambito dello svolgimento delle funzioni di direzione e coordinamento che gli affida il comma settimo e nel quadro più generale della figura per come essa è stata delineata, anche giurisprudenzialmente, a partire dalla legge n. 241 del 1990.

Sul contenuto del comma 8 dell'articolo in esame ci si è già intrattenuti parlando della facoltà di delega dei poteri espropriativi al "soggetto privato".

Con il D.Lgs. n. 302/2002 è stata aggiunta al comma predetto anche la sua ultima parte, in cui è stabilito che ai soggetti privati titolari di poteri espropriativi è data facoltà di **avvalersi di società controllata, nonché di società di servizi ai fini delle attività preparatorie.** Ciò risponde alla regolamentazione della nuova figura del "*general contractor*". Da notare come le predette facoltà siano destinate dal comma ottavo in generale al "soggetto privato", quando la possibilità di avvalersi dello strumento della società sembra essere estranea al concessionario e riferibile, in realtà, solo al contraente generale.

Lo stesso D.Lgs. n. 302 ha introdotto nell'articolo 6 anche un ulteriore comma 9, in base al quale **per le espropriazioni finalizzate alla realizzazione di opere private, l'autorità espropriante è l'Ente che emana il provvedimento dal quale deriva la dichiarazione di pubblica utilità.** Ci si è preoccupati, con siffatta norma, di individuare l'autorità espropriante anche qualora non possa valere la coincidenza, di cui al comma 1, tra autorità competente alla realizzazione dell'opera e autorità competente all'emanazione degli atti del procedimento, posto che il privato, che potrebbe corrispondere alla prima figura, non è un'autorità.