

anno 8 numero 4 luglio agosto 2018

ISSN 2239-8015

# PATRIMONIO PUBBLICO

*demanio, patrimonio  
e beni pubblici*

notiziario bimestrale  
di giurisprudenza

EXEO<sup>3</sup>edizioni

professionisti  
pubblica amministrazione

# PATRIMONIO PUBBLICO

*demanio, patrimonio e beni pubblici*

**notiziario bimestrale  
di giurisprudenza**

**anno 8 numero 4  
luglio agosto 2018**





[info@exeo.it](mailto:info@exeo.it)

La presente pubblicazione è composta da una selezione delle notizie più lette - derivanti dalla giurisprudenza in materia di demanio, patrimonio e beni pubblici - pubblicate nel bimestre di riferimento dalla rivista telematica [www.patrimoniopubblico.it](http://www.patrimoniopubblico.it). Alle massime/sintesi sono associati i brani pertinenti originali delle sentenze a cui si riferiscono.

Copyright © 2018 Exeo S.r.l.. Tutti i diritti riservati. Le massime/sintesi, quando costituiscono una rielaborazione delle pronunce da cui sono tratte, sono opera protetta dal diritto di autore e possono essere utilizzate solo citando la fonte e per fini non commerciali. La classificazione delle stesse e il titolo della notizia costituiscono parimenti opera protetta dal diritto di autore, di cui nessun uso è consentito senza l'autorizzazione di Exeo srl. Quanto alla riproduzione delle sintesi/massime, sono consentite esclusivamente citazioni in virgolettato a titolo di cronaca, studio, critica, recensione, attività della pubblica amministrazione o professionale, accompagnate dall'indicazione della fonte. Ogni altra riproduzione anche parziale e con qualsiasi mezzo è vietata senza l'autorizzazione scritta dell'editore. È consentita la stampa e l'utilizzo in più dispositivi ad esclusivo uso personale della persona fisica acquirente, o del singolo destinatario del prodotto in caso di soggetto acquirente diverso da persona fisica: ogni diversa utilizzazione e diffusione, con qualsiasi mezzo, con qualsiasi scopo e nei confronti di chiunque altro, è vietata. Sarà perseguita nelle sedi opportune ogni violazione dei diritti d'autore e di editore. Alle violazioni si applicano le sanzioni previste dagli art. 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della legge 633/1941.

Disclaimer: pur compiendo ogni ragionevole sforzo per assicurare che le massime/sintesi siano elaborate con la cura necessaria, si avverte che errori, inesattezze, ambiguità od omissioni sono sempre possibili, anche a causa dell'intrinseca complessità della materia e dell'incessante susseguirsi di svariati orientamenti giurisprudenziali di cui può essere dato conto solo parzialmente. Con riguardo a ciò, l'editore, il curatore e gli autori si esimono da ogni responsabilità, invitando l'utente a verificare in ogni caso la massima di interesse con il contenuto della relativa sentenza nel suo testo originale.

Numero finito di elaborare il giorno 31 agosto 2018 | Materia: beni pubblici | Tipologia: notiziario | Formato: digitale, pdf | ISSN 2239-8015 | Prezzo: € 20,00 IVA compresa singolo numero | Collana: osservatorio di giurisprudenza, diretta da Paolo Loro | Nic: 327 | codice: PAT46 | Acquisto, pagamento e consegna del prodotto avvengono esclusivamente via internet tramite il sito [www.exeo.it](http://www.exeo.it). | Editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 15200/2007 c. s. i. v. € 10.000,00, sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova. L'editore ringrazia per ogni segnalazione o suggerimento inviato a [info@exeo.it](mailto:info@exeo.it).



professionisti

pubblica amministrazione

[www.patrimoniopubblico.it](http://www.patrimoniopubblico.it) - [www.territorio.it](http://www.territorio.it) - [www.exeo.it](http://www.exeo.it)

## **IL DIVIETO DI ARRICCHIRE LA CONCESSIONE CON ELEMENTI DI ARREDO DEVE SPECIFICARE I MOTIVI DI INCOMPATIBILITÀ**

**TAR LAZIO, SEZIONE II TER ROMA n.3373 del 26/03/2018**

**Relatore: Giuseppe Rotondo - Presidente: Pietro Morabito**

**DEMANIO E PATRIMONIO --> CONCESSIONE E AUTORIZZAZIONE --> OCCUPAZIONE SUOLO PUBBLICO --> ELEMENTI DI ARREDO**

**Sintesi:** È illegittimo per deficit istruttorio e motivazionale l'atto con cui l'Amministrazione, nel denegare l'assenso alla collocazione e/o al mantenimento di elementi di arredo esterni ad un esercizio commerciale (tavolini, sedie, ombrelloni), non specifica il vulnus che ciò arrecherebbe al decoro urbano, limitandosi a decretarne l'incompatibilità sulla base di frasi di stile e tautologiche, senza alcuna relazione con la specificità del luogo in grado di esplicitare, e dunque far comprendere, i motivi della opposta incompatibilità degli arredi medesimi con il vincolo gravante sull'area monumentale ovvero con i valori storici e architettonici del luogo interessato.

**Estratto:** «Trovano fondamento le dedotte censure di deficit istruttorio e motivazionale. Ed invero, l'intimata Amministrazione, nel denegare l'assenso alla collocazione degli elementi di arredo richiesti dalla ricorrente (ovvero nel non confermarne il mantenimento in loco dopo numerosi anni di occupazione oltre che di notevoli investimenti economici per il rifacimento del chiosco nel 2015), non ha meglio specificato il vulnus che la permanenza dei tavolini arrecherebbe al decoro urbano, limitandosi a decretarne l'incompatibilità sulla base di frasi di stile e tautologiche, senza alcuna relazione con la specificità del luogo in grado di esplicitare, e dunque far comprendere, i motivi della opposta incompatibilità degli arredi medesimi con il vincolo gravante sull'area monumentale ovvero con i valori storici e architettonici del luogo interessato. In altri termini, gli atti impugnati con il ricorso per secondi motivi aggiunti non esplicitano congruamente l'iter logico-giuridico sotteso alle divise scelte che hanno indotto l'amministrazione a non concedere (rectius, escludere dal Piano) i tavolini e le sedie autorizzati da anni.»

\*\*\*

## **LE OPERE NON AMOVIBILI NON SI POSSONO INCAMERARE SE IL COMUNE HA LASCIATO INTENDERE LA PERDURANTE EFFICACIA DELLA CONCESSIONE**

**TAR VENETO, SEZIONE I n.358 del 04/04/2018**

**Relatore: Pietro De Berardinis - Presidente: Maurizio Nicolosi**

**PROCEDURA --> CONTRADDITTORIO, GIUSTO PROCEDIMENTO --> TEMPISTICA**

**Sintesi:** Non è rispettoso delle regole in tema di partecipazione al procedimento amministrativo previste dagli artt. 7 e segg. della l. n. 241/1990, né tale da garantire un effettivo e pieno contraddittorio procedimentale, l'invio della convocazione di una riunione (nella specie, della commissione di

incameramento di opere non amovibili realizzate sul demanio marittimo) appena due giorni prima della data della riunione, neppure se l'invio avviene a mezzo P.E.C.: in tal modo, infatti, l'Amministrazione non mette l'interessato in grado di potervi partecipare e/o assistere personalmente, o a mezzo di un delegato, né gli dà il tempo di fornire quegli elementi (in specie: l'avvenuta autorizzazione alla costituzione di ipoteca sulla proprietà superficaria) che avrebbero imposto la necessità di ulteriori approfondimenti istruttori.

PROCEDURA --> CONTRADDITTORIO, GIUSTO PROCEDIMENTO --> EFFETTIVITÀ --> INTERESSATO INTERVENUTO SENZA AVVISO

Sintesi: Una missiva proveniente dal privato non può dimostrare l'effettivo svolgimento di un contraddittorio procedimentale tra le parti se essa nulla dice su un aspetto fondamentale e se di essa non sembra aver tenuto in alcun conto il provvedimento amministrativo conclusivo, almeno al fine di confutarne le argomentazioni, omettendo persino di menzionarla.

PROCEDURA --> CONTRADDITTORIO, GIUSTO PROCEDIMENTO --> TEMPISTICA

Sintesi: È illegittimo il verbale di organo collegiale laddove l'informazione circa la sua convocazione, fornita all'ultimo momento al privato interessato, per giunta in relazione ad una vicenda per lui assai onerosa, non pare condotta della P.A. conforme ai doveri di correttezza e buon fede, ai quali deve uniformarsi la P.A. stessa allorché entra in un rapporto amministrativo, come tale qualificato, con il cittadino.

PROCEDURA --> CONTRADDITTORIO, GIUSTO PROCEDIMENTO

Sintesi: La sostanziale violazione delle garanzie procedurali incide sulla legittimità del provvedimento finale, sotto forma di difetto di istruttoria, sia perché cagiona una lesione sostanziale del diritto di difesa, sia perché, a causa del mancato confronto con l'interessato, la P.A. è privata di elementi utili per la decisione.

PROCEDURA --> CONTRADDITTORIO, GIUSTO PROCEDIMENTO --> OSSERVAZIONI E CONTRODEDUZIONI --> CONTRODEDUZIONI --> NECESSITÀ

Sintesi: La mancata considerazione, nel provvedimento delle osservazioni dell'interessato integra una violazione dell'obbligo di cui all'art. 10 della l. n. 241/1990, di valutare adeguatamente le memorie prodotte dall'interessato in seno al procedimento, ove siano pertinenti.

Estratto: «Nel procedere alla disamina del merito del gravame, osserva il Collegio che lo stesso appare fondato e da accogliere, anzitutto, per le medesime ragioni già sommariamente delineate in sede cautelare, da cui, pur al più approfondito esame caratteristico della fase di merito del processo, non si ravvisano elementi per discostarsi. Invero, in sede cautelare il ricorso è stato ritenuto munito di fumus boni juris per avere la P.A. omissa la fase del contraddittorio procedimentale, con conseguente fondatezza della censura dedotta a mezzo del quarto motivo di gravame. Sul punto la difesa erariale, nei suoi scritti difensivi, ha invocato l'invio al sig. F., ad opera della Capitaneria di Porto di Chioggia, della nota prot. n. 21382 del 20 luglio 2016, trasmessa via P.E.C., con cui il privato interessato è stato informato della convocazione, per il successivo 22 luglio 2016, della Commissione per l'incameramento del chiosco in esame, ex art. 49 c.nav.; ha invocato, altresì, la missiva inviata in risposta dallo stesso sig. F. il 22 luglio 2016, trasmessa anch'essa via P.E.C., con cui il privato si è opposto al suddetto incameramento (v. docc. 2 e 3 della difesa erariale). Tali atti dimostrerebbero, quindi, l'avvenuto svolgimento di un contraddittorio

procedimentale tra le parti circa l'acquisizione gratuita del manufatto da parte dello Stato. Tuttavia, ad avviso del Collegio non può dirsi che le modalità procedurali seguite dalla P.A. nel caso di specie siano state realmente rispettose delle regole in tema di partecipazione al procedimento amministrativo previste dagli artt. 7 e segg. della l. n. 241/1990 e tali da garantire un effettivo e pieno contraddittorio procedimentale. Ciò, quantomeno, per i seguenti profili: a) perché la nota della Capitaneria di Porto di Chioggia, inviata anche al sig. F., con cui è stata disposta la convocazione per il 22 luglio 2016 della Commissione di incameramento, reca la data del 20 luglio 2016 (v. doc. 2 della difesa erariale). A nulla vale, quindi, evidenziare che detta nota è stata trasmessa al privato via P.E.C.: la comunicazione della riunione della Commissione in parola è stata fatta al privato troppo a ridosso della riunione stessa. In tal modo l'Amministrazione non ha messo l'interessato in grado di potervi partecipare e/o assistere personalmente, o a mezzo di un delegato, né gli ha dato il tempo di fornire alla Commissione quegli elementi (in specie: l'avvenuta autorizzazione alla costituzione di ipoteca sulla proprietà superficaria) che avrebbero imposto la necessità di ulteriori approfondimenti istruttori; b) perché, anche ove si voglia valorizzare la circostanza che il sig. F. ha trasmesso via P.E.C., il 22 luglio 2016, alle Amministrazioni interessate una missiva con cui comunicava la sua opposizione all'incameramento, detta circostanza non può dimostrare l'effettivo svolgimento di un contraddittorio procedimentale tra le parti, sia in quanto la missiva nulla dice su un aspetto fondamentale (e cioè la costituzione di ipoteca sul bene ad opera del privato), sia, soprattutto, perché l'impugnato verbale di incameramento non sembra aver tenuto in alcun conto la riferita missiva, almeno al fine di confutarne le argomentazioni, omettendo persino di menzionarla. Nel caso di specie, quindi, da un lato l'informazione circa la convocazione della Commissione, fornita all'ultimo momento al privato interessato, per giunta in relazione ad una vicenda per lui assai onerosa, non pare condotta della P.A. conforme ai doveri di correttezza e buon fede, ai quali deve uniformarsi la P.A. stessa allorché entra in un rapporto amministrativo, come tale qualificato, con il cittadino (cfr. T.A.R. Puglia, Bari, Sez. III, 21 giugno 2013, n. 1020). In secondo luogo, la sostanziale violazione delle garanzie procedurali ha inciso sulla legittimità del provvedimento finale, sotto forma di difetto di istruttoria, sia perché essa ha cagionato una lesione sostanziale del diritto di difesa, sia perché, a causa del mancato confronto con l'interessato, la P.A. è stata privata di elementi utili per la decisione (T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, Sez. II, 29 giugno 2016, n. 678). In terzo luogo, la mancata considerazione dell'opposizione all'incameramento comunicata dal sig. F. (e, soprattutto, delle motivazioni ad essa sottese) rende palese che la P.A. ha violato l'obbligo di cui all'art. 10 della l. n. 241/1990, di valutare adeguatamente le memorie prodotte dall'interessato in seno al procedimento, ove siano pertinenti (cfr., ex plurimis, T.A.R. Campania, Napoli, Sez. III, 17 dicembre 2013, n. 5780). Donde la fondatezza del ricorso sotto il profilo appena analizzato, dedotto con il quarto motivo e già accolto dal Tribunale in sede cautelare.»

DEMANIO E PATRIMONIO --> CONCESSIONE E AUTORIZZAZIONE --> CONCESSIONE  
DEMANIALE MARITTIMA --> OPERE ED INTERVENTI, CASISTICA --> OPERE NON  
AMOVIBILI

Sintesi: È palesemente contraddittoria la condotta del Comune che, da un lato, autorizza il subingresso in una concessione, mostrando, così, di ritenerla efficace, nonché la costituzione da parte dello stesso privato di un'ipoteca sulla proprietà superficaria, ma, d'altro lato, partecipa a mezzo di un proprio tecnico alla riunione della Commissione ex art. 49 c.nav., sottoscrivendo il verbale di incameramento, nonostante la precedente condotta del Comune lasciasse intendere l'insussistenza dei presupposti per addivenire all'acquisizione delle opere (perdita di efficacia della concessione) o, almeno, la necessità di approfondimenti dell'istruttoria.

PATOLOGIA --> VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI LEALE COLLABORAZIONE

Sintesi: Non si possono scaricare sul privato eventuali errori, negligenze, omissioni in cui sia incorsa la P.A., poiché, a tacer d'altro, un simile modus agendi contrasterebbe con i doveri di lealtà procedimentale, di buona fede e di correttezza nel procedimento amministrativo gravanti sulla P.A..

Estratto: «In aggiunta, è fondato il secondo motivo di ricorso, lì dove lamenta il contrasto tra il provvedimento di incameramento del manufatto, emesso a seguito di verbale del 22 luglio 2016 controfirmato (anche) dal rappresentante del Comune di Chioggia, e l'autorizzazione all'iscrizione di ipoteca sulla proprietà superficiale, rilasciata al privato dal Comune di Chioggia con atto del 17 febbraio 2015 (v. all. 11 al ricorso). Invero, la condotta del Comune di Chioggia, deputato al rilascio della concessione demaniale, appare palesemente contraddittoria. Il Comune, infatti, da un lato ha autorizzato il subingresso del sig. F. nella concessione, mostrando, così, di ritenerla efficace, nonché la costituzione da parte dello stesso privato di un'ipoteca sulla proprietà superficiale. D'altro lato ha partecipato a mezzo di un proprio tecnico alla riunione della Commissione ex art. 49 c.nav. ed anzi il tecnico ha sottoscritto il verbale di incameramento, nonostante la precedente condotta del Comune lasciasse intendere l'insussistenza dei presupposti per addivenire all'acquisizione delle opere (perdita di efficacia della concessione) o, almeno, la necessità di approfondimenti dell'istruttoria. Al riguardo, non possono in alcun modo condividersi le lagnanze della difesa erariale, incentrate sulla "sesquipedale dabbennaggine" di cui avrebbe dato prova chi ha acceso ipoteca sul bene, e sul fatto che l'autorizzazione all'ipoteca avrebbe potuto essere rilasciata dal Comune solo previa consultazione con l'Agenzia del Demanio e con la Capitaneria di Porto, il che non sarebbe avvenuto. È evidente, infatti, che non si possono scaricare sul privato eventuali errori, negligenze, omissioni in cui sia incorsa la P.A., poiché, a tacer d'altro, un simile modus agendi contrasterebbe ancora una volta con i doveri di lealtà procedimentale, di buona fede e di correttezza nel procedimento amministrativo gravanti sulla P.A. (cfr. T.A.R. Lazio, Latina, Sez. I, 23 ottobre 2014, n. 881) e ciò tanto più, visti la rilevanza dell'impegno economico assunto dal privato ed il valore del manufatto costruito sul suolo demaniale rispetto al totale dell'investimento da questi effettuato. Donde, in conclusione, la fondatezza anche della doglianza ora analizzata, formulata con il secondo motivo di gravame.»

\*\*\*

## L'ORDINANZA COMUNALE DI SGOMBERO PER ABUSIVA OCCUPAZIONE DI SPAZIO DEMANIALE HA SIA VALENZA URBANISTICO-EDILIZIA CHE DI TUTELA DI UN BENE DEMANIALE

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI n.2247 del 16/04/2018  
Relatore: Francesco Mele - Presidente: Luciano Barra Caracciolo

DEMANIO E PATRIMONIO --> ABUSI DEI PRIVATI --> SANZIONI EDILIZIE

Sintesi: L'ordinanza comunale di sgombero per abusiva occupazione di spazio demaniale ha un duplice contenuto: da una parte, esso ha valenza urbanistico-edilizia, disponendo la demolizione di opere realizzate in assenza di permesso di costruire; dall'altra, esso tende alla tutela di un bene demaniale, in quanto, ordinando lo sgombero dell'area, espressamente qualificata come bene demaniale, tende alla riacquisizione in mano pubblica del suolo al fine di destinarla al pubblico godimento.

Estratto: «Per come si evince chiaramente dal contenuto dell'ordinanza sopra riportata, il Comune ha ingiunto al signor L.R. la demolizione di un tratto di recinzione abusivamente realizzato con il quale sarebbe stata separata dalla residua parte (sulla quale insiste un parcheggio pubblico) una porzione della particella n. 367, la quale sarebbe così rimasta nella esclusiva disponibilità del L. e sottratta al pubblico godimento. Il provvedimento, come è ben evidente, ha un duplice contenuto: da una parte, esso ha valenza urbanistico-edilizia, disponendo la demolizione di opere realizzate in assenza di permesso di costruire; dall'altra, esso tende alla tutela di un bene demaniale, in quanto, ordinando lo sgombero dell'area (porzione della particella 367 appartenente al Comune), espressamente qualificata come bene demaniale, tende alla riacquisizione in mano pubblica del suolo al fine di destinarla al pubblico godimento. In relazione a tale duplice contenuto, espressamente desumibile dal tenore letterale del provvedimento, non può essere condivisa la censura di sviamento di potere avanzata dal ricorrente, considerandosi che, pur non essendo espressamente richiamata la disposizione normativa di cui all'articolo 823, comma 2, del codice civile ("Spetta all'autorità amministrativa la tutela dei beni che fanno parte del demanio pubblico. Essa ha facoltà sia di procedere in via amministrativa, sia di valersi degli mezzi ordinari a difesa della proprietà e del possesso regolati dal presente codice"), l'atto amministrativo risulta in tutta evidenza diretto sia al ripristino dell'equilibrio urbanistico violato, attraverso l'ordine di demolizione dei tratti murari, sia all'acquisizione del bene pubblico, attraverso l'espresso ordine di sgombero della particella detenuta dal signor L.»

#### DEMANIO E PATRIMONIO --> PATRIMONIO INDISPONIBILE --> REQUISITI

Sintesi: L'appartenenza di un bene alla categoria dei beni patrimoniali indisponibili in quanto destinati ad un pubblico servizio richiede un doppio requisito: quello soggettivo della manifestazione di volontà dell'ente titolare e, dunque, dell'esistenza di un atto amministrativo dal quale risulti la specifica volontà dell'ente di destinarlo ad un pubblico servizio; quello oggettivo della effettiva, reale ed attuale destinazione del bene a pubblico servizio.

Estratto: «La sentenza di primo grado, inoltre, ha errato nel voler giustificare la legittimità dell'ordine impartito sulla asserita natura di bene patrimoniale indisponibile del bene oggetto della statuizione amministrativa. L'erroneità della pronuncia si palesa sotto plurimi aspetti. Tanto innanzitutto in quanto l'autotutela amministrativa era espressamente riferita, nell'atto impugnato, ad un bene demaniale, nella specie inesistente. Di poi, la legittimità del provvedimento, sotto il profilo dell'ordinato sgombero, è stato dal giudice di prime cure affermata in relazione alla tutela di un bene patrimoniale indisponibile, quale l'area costituente parcheggio, come tale destinata ad un pubblico servizio. Tale determinazione non è corretta in primo luogo in quanto il Tribunale - come condivisibilmente rilevato nell'atto di appello - ha effettuato una inammissibile integrazione motivazionale, giustificando il provvedimento sulla base di un motivo non espresso, diverso da quello in concreto rappresentato. Sotto il profilo sostanziale, poi, non risultano sussistere, in relazione alla porzione di particella 367 oggetto di sgombero, i presupposti richiesti dalla giurisprudenza per riconoscere in capo ad un bene tale natura. Ed, inverosimilmente, costituisce costante affermazione giurisprudenziale che l'appartenenza di un bene alla categoria dei beni patrimoniali indisponibili in quanto destinati ad un pubblico servizio richiede un doppio requisito: quello soggettivo della manifestazione di volontà dell'ente titolare e, dunque, dell'esistenza di un atto amministrativo dal quale risulti la specifica volontà dell'ente di destinarlo ad un pubblico servizio; quello oggettivo della effettiva, reale ed attuale destinazione del bene a pubblico servizio.»

\*\*\*

## IL BENE PRIVATO OCCUPATO ILLEGITTIMAMENTE NON È USUCAPIBILE

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.10289 del 27/04/2018

Relatore: Antonio Pietro Lamorgese - Presidente: Pietro Campanile

GIUDIZIO --> DOMANDA --> DOMANDA RICONVENZIONALE --> DIFFERENZA ECCEZIONE RICONVENZIONALE

Sintesi: La decadenza dalla proposizione di domanda riconvenzionale di usucapione non impedisce alla stessa di produrre gli effetti di una semplice eccezione di usucapione, mirante al rigetto della pretesa attrice, non sussistendo limiti al possibile ampliamento del tema della controversia da parte del convenuto a mezzo di eccezioni, purché vengano allegati, a loro fondamento, fatti o rapporti giuridici prospettati come idonei a determinare l'estinzione o la modificazione dei diritti fatti valere dall'attore. Pertanto, nella pur tardiva e inammissibile domanda di usucapione è implicita una eccezione riconvenzionale, proponibile anche in appello.

GIUDIZIO --> DOMANDA --> DOMANDA RICONVENZIONALE --> USUCAPIONE

Sintesi: La cosiddetta retroattività reale propria dell'usucapione, estingue anche ogni pretesa risarcitoria, a prescindere da (e senza necessità di formulare) una apposita domanda riconvenzionale, per cui è sufficiente a farla valere una eccezione riconvenzionale.

Estratto: «Nella specie, il Comune ha formulato un'apposita domanda riconvenzionale di usucapione accolta dal Tribunale che ha dichiarato l'acquisto per usucapione della proprietà di determinate quote delle attrici ed ha ordinato la trascrizione della sentenza nei registri immobiliari. Si è trattato quindi di una domanda che ha ampliato l'oggetto, vale a dire il risultato processuale avuto di mira dal convenuto, cioè l'accertamento (mediante sentenza dichiarativa) della proprietà del bene (analogamente si qualifica come domanda riconvenzionale quella diretta alla condanna dell'attore, v. Cass. n. 4133 e 27516 del 2016). Trattandosi di domanda riconvenzionale, il Comune non avrebbe potuto proporla tardivamente in sede di precisazione delle conclusioni nel giudizio di primo grado e la Corte d'appello non avrebbe dovuto confermare la sentenza del Tribunale che l'aveva accolta. In tal senso il motivo è accolto.2.2.- Si deve comunque considerare che la decadenza dalla proposizione di domanda riconvenzionale di usucapione non impedisce alla stessa di produrre gli effetti di una semplice eccezione di usucapione, mirante al rigetto della pretesa attrice (Cass. n. 21472/2016), non sussistendo limiti al possibile ampliamento del tema della controversia da parte del convenuto a mezzo di eccezioni, purché vengano allegati, a loro fondamento, fatti o rapporti giuridici prospettati come idonei a determinare l'estinzione o la modificazione dei diritti fatti valere dall'attore (Cass. n. 10206/2015). Pertanto, nella pur tardiva e inammissibile domanda di usucapione del Comune di Fiesole è implicita una eccezione riconvenzionale, proponibile anche in appello (Cass. n. 17808/2011), al fine di contrastare la domanda di risarcimento del danno proposta dagli attori. La cosiddetta retroattività reale propria dell'usucapione, infatti, estinguerebbe anche ogni pretesa risarcitoria, a prescindere da (e senza necessità di formulare) una apposita domanda riconvenzionale (Cass. n. 26884/2013 in un caso in cui l'eccezione di usucapione contrastava un'azione reale proposta contro l'eccipiente). Si spiega così perché non sia assorbito il successivo terzo motivo con il quale è denunciato error in iudicando sulla questione dell'usucapione, che sarà esaminato e accolto per le ragioni di seguito indicate.»

PATOLOGIA --> OPERA PUBBLICA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA -->  
CONSEGUENZE E RIMEDI

Sintesi: Quale che sia la sua forma di manifestazione (occupazione usurpativa, occupazione acquisitiva o appropriativa, vie di fatto), la condotta illecita dell'amministrazione incidente sul diritto di proprietà non può comportare l'acquisizione del fondo. Si è così superato il precedente assetto che considerava l'occupazione acquisitiva come una forma sostanzialmente alternativa di acquisto della proprietà del bene riconosciuta dall'ordinamento, essendo oggi assodato invece che quell'illecito permanente viene a cessare solo in conseguenza della restituzione del fondo, di un accordo transattivo, della rinuncia abdicativa (e non traslativa) da parte del proprietario - che è implicita nella richiesta di risarcimento del danno per equivalente monetario a fronte della irreversibile trasformazione del fondo - o in un provvedimento amministrativo ex art. 42 bis t.u. espropriazioni.

TRASFERIMENTO E ACQUISTO DEI DIRITTI REALI --> TITOLO --> USUCAPIONE -->  
CONDIZIONI --> POSSESSO --> INTERVERSIONE

Sintesi: Nei casi in cui il potere di fatto sulla cosa sia esercitato inizialmente dalla P.A. come detenzione - in presenza di validi provvedimenti amministrativi (dichiarazione di pubblica utilità, decreto di occupazione d'urgenza, ecc.) -, occorre l'allegazione e la prova da parte della P.A. della trasformazione della detenzione in possesso utile ad usucapionem, ex art. 1141 c.c., comma 2, cioè il compimento di idonee attività materiali di opposizione specificamente rivolte contro il proprietario-possessore, non essendo sufficienti né il prolungarsi della detenzione né il compimento di atti corrispondenti all'esercizio del possesso che di per sé denunciano unicamente un abuso della situazione di vantaggio determinata dalla materiale disponibilità del bene.

PATOLOGIA --> OPERA PUBBLICA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> USUCAPIONE

Sintesi: L'occupazione illegittima di un fondo da parte della P.A. e la conseguente trasformazione di un bene privato, al di fuori di una legittima procedura espropriativa o di un procedimento sanante ex art. 42 bis cit., costituisce illecito permanente e non è idonea ad integrare il requisito del possesso utile ai fini dell'usucapione, rischiandosi altrimenti di reintrodurre nell'ordinamento interno forme di espropriazione indiretta o larvata, in violazione dell'art. 1 del Protocollo addizionale della Cedu. Ciò è confermato sia dal rilievo della capacità di diritto privato della P.A., il cui corollario è la soggezione della stessa alle conseguenze ripristinatorie e risarcitorie previste dal diritto comune quando essa sia responsabile di illeciti, sia dalla tipicità dei modi con cui la P.A. può acquistare la proprietà dei beni nell'ambito del procedimento espropriativo. E sarebbe incongruo, in mancanza di alcun espresso referente normativo, che dall'esercizio illegittimo di poteri di imperio essa possa ricavare un utile, divenendo proprietaria del bene, senza erogare alcunché al privato spogliato.

Estratto: «Nella giurisprudenza di questa Corte si è affermato il principio secondo cui, quale che sia la sua forma di manifestazione (occupazione usurpativa, occupazione acquisitiva o appropriativa, vie di fatto), la condotta illecita dell'amministrazione incidente sul diritto di proprietà non può comportare l'acquisizione del fondo (a partire da Cass. n. 1804/2013 e sez. un. n. 735/2015). Si è così superato il precedente assetto che considerava l'occupazione acquisitiva come una forma sostanzialmente alternativa di acquisto della proprietà del bene riconosciuta dall'ordinamento, essendo oggi assodato invece che quell'illecito permanente viene a cessare solo in conseguenza della restituzione del fondo, di un accordo transattivo, della rinuncia abdicativa (e non traslativa) da parte del proprietario - che è implicita nella richiesta di risarcimento del danno per equivalente monetario a fronte della irreversibile trasformazione del fondo - o in un provvedimento amministrativo ex art. 42 bis t.u. espropriazioni (D.P.R. n. 327 del