

# OCCUPAZIONI ED ESPROPRI ILLEGITTIMI

## PER PUBBLICA UTILITÀ

rassegna di giurisprudenza  
commento di SALVATORE ACCORDINO

2014-2018

# OCCUPAZIONI ED ESPROPRI ILLEGITTIMI PER PUBBLICA UTILITÀ

rassegna commentata di giurisprudenza 2014-2018

commento di SALVATORE ACCORDINO

**Abstract: la presente opera è una raccolta, organizzata in una classificazione tematica, di massime giurisprudenziali in materia di PATOLOGIA NELLE PROCEDURE DI ESPROPRIAZIONE E OCCUPAZIONE DI TERRENI PRIVATI PER OPERE DI PUBBLICA UTILITÀ elaborate dalla redazione della rivista giuridica Esproprianline.it, tratte da pronunce recensite dalla medesima rivista appartenenti agli anni da 2014 a 2018. Alle massime seguono gli estratti pertinenti delle pronunce a cui si riferiscono. La giurisprudenza è commentata.**

Autore del commento: Avv. SALVATORE ACCORDINO, Responsabile Servizio Espropri Amministrazione provinciale di Catanzaro.

Disclaimer: pur compiendo ogni ragionevole sforzo per assicurare che le massime siano elaborate con la cura necessaria, si avverte che errori, inesattezze, ambiguità od omissioni sono sempre possibili. Con riguardo a ciò, l'editore e il curatore si esimono da ogni responsabilità, invitando l'utente a verificare in ogni caso la massima di interesse con il contenuto della relativa sentenza.

Copyright © 2019 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 massime costituisce parimenti opera protetta dal diritto di autore, di cui nessun uso è consentito. Sono consentite esclusivamente citazioni a titolo di cronaca, studio, critica, recensione, attività della pubblica amministrazione o professionale, accompagnate dalla menzione della fonte. È vietata la riproduzione anche parziale e con qualsiasi mezzo senza l'autorizzazione scritta dell'editore. È consentita la stampa ad esclusivo uso personale dell'utilizzatore, e comunque mai a scopo commerciale. Licenza d'uso: **il presente prodotto può essere utilizzato esclusivamente dalla persona fisica acquirente, o da un singolo destinatario 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, totale o parziale, è vietata senza il consenso scritto dell'editore.**

Edizione: febbraio 2019 - collana: OSSERVATORIO DI GIURISPRUDENZA, a cura di PAOLO LORO - materia: espropriazione per pubblica utilità - tipologia: repertori - formato: digitale, pdf - dimensione: A4 - ISBN: 978-88-6907-262-8 - codice: COM3 - nic: 334 - Editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 15200/2007 DUNS 339162698 c.s.i.v. € 10.000,00, sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova info@exeo.it.



professionisti

pubblica amministrazione

[www.esproprianline.it](http://www.esproprianline.it)

[www.territorio.it](http://www.territorio.it)

[www.exeo.it](http://www.exeo.it)

**GIUDIZIO --> ANNULLAMENTO --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 DPR 327/2001**

L'art. 42 *bis* del T.U.Es. comporta l'acquisizione sanante di un bene occupato mediante una condotta illegittima della P.A.

Il provvedimento suddetto rappresenta esso stesso lo strumento per riportare nell'alveo del diritto ciò che nasce o diventa illegittimo e, quindi, acquisisce la natura di illecito "permanente", così definito dalla coesa e soverchiante Giurisprudenza di legittimità.

Nella pronuncia n. 2454/2015 della IV sezione del Consiglio di Stato, a proposito dell'intervento comunale di restauro di un castello, che le ricorrenti definiscono illegittimo perché sarebbe dovuto essere preceduto da un invito ai proprietari stessi di procedere ai dovuti lavori di restauro secondo quanto disposto dall'art. 32 e ss. Del d.lgs n. 42/2004, il Giudice amministrativo ha occasione di precisare che l'art. 42 *bis* rappresenta un provvedimento che sana l'illegittimo comportamento della Pubblica Amministrazione per la soddisfazione di "superiori esigenze pubbliche".

Pertanto, il comportamento illegittimo costituisce un presupposto di applicazione dello stesso provvedimento e non paradossalmente un suo vizio di validità.

L'annullamento di un provvedimento di cui all'art. 42 *bis* comporta degli effetti che si diversificano a seconda delle fattispecie contemplate.

In generale, si può tranquillamente assumere che di regola l'annullamento dell'atto di acquisizione non genera automaticamente la restituzione del bene, ma la necessaria ripetizione del provvedimento con la partecipazione degli interessati e la giusta motivazione di salvaguardia dell'interesse pubblico, che deve sempre essere superiore a qualsiasi altro interesse dei privati temperato.

Laddove, dovesse essere annullato nuovamente, ciò ne caduca definitivamente l'operosità, obbligando l'Autorità alla *restitutio* senza alcuna via di uscita. (Cfr. TAR Marche, n. 506 del 13/06/2017; TAR Toscana, sez. I, n. 662 del 23/04/2015)

Occorre precisare che lo scopo dell'atto in questione non è tanto la "sanatoria" del comportamento illecito, quanto la soddisfazione della superiore esigenza pubblica all'opera come fosse una "*extrema ratio*", per cui non vi sia un'alternativa valida al mantenimento della costruzione realizzata *sine titulo*.

Tuttavia, un eventuale giudicato che comporta la definitiva condanna alla restituzione del bene, preclude l'efficacia del provvedimento di acquisizione, emesso in pendenza di giudizio per l'annullamento della procedura ablativa, comportandone ineluttabilmente il suo annullamento. (Cfr. TAR Sicilia, sez. III Palermo, n. 1920 del 28/07/2016)

E' un discendente diretto dell'annullamento la restituzione del bene quando ciò che viene caducato è proprio la deliberazione che ha ad oggetto l'emissione del provvedimento di acquisizione, ciò infatti comporta la cancellazione di ogni traccia dell'atto in sé. (Vedi TAR Campania, sez. I Salerno, n. 603 del 25/03/2014)

Il decreto di esproprio risponde per la sua validità a precisi canoni.

Uno di questi è sicuramente la sua emissione nell'ambito dei termini di pubblica utilità.

Nondimeno, il provvedimento notificato fuori termini incorre nel vizio di annullabilità e non in quello più perentorio di nullità in radice.

Ciò comporta che se non impugnato o impugnato ma soggetto a perenzione, perché rimasto privo di esecuzione lo stesso ricorso giurisdizionale, l'atto produce egualmente i suoi effetti.

In tal guisa, la condotta omissiva del proprietario spezza quel legame che intercorre tra l'illecito amministrativo ed il pregiudizio vantato, rendendo impossibile anche ottenere il risarcimento *ex art. 2043* del codice civile.

All'espropriato del bene vita rimarrà il ristoro avuto con la liquidazione dell'indennità offerta o, se la ritiene insufficiente, potrà ricorrere alla tutela giurisdizionale presso la Corte di Appello, competente *ratione materiae*.

La fonte del suddetto enunciato trova corrispondenza nella motivazione per cui si perde il bene vita: ciò in effetti non avviene per irreversibile trasformazione dello stato dei luoghi, oppure per rinuncia abdicativa e conseguente domanda di risarcimento del danno, ma in virtù di un provvedimento che viene esercitato fuori termini. (Cfr. TAR Calabria, sez. I Catanzaro, n. 2095 del 20/12/2017)

Il principale effetto che scaturisce dalla sentenza che annulla il decreto definitivo di esproprio viene definito conformemente dalla giurisprudenza come “demolitorio”.

Di conseguenza, si annullano in automatico e senza bisogno di un’azione di ottemperanza tutti gli atti ad esso collegati in quanto fondanti la sua validità o direttamente oggetto di impugnazione.

L’altro effetto collaterale è il ripristino della situazione di diritto *quo ante*, ossia la reintegrazione sia del diritto di proprietà sia del possesso. (Cfr. TAR Abruzzo n. 267 del 03/05/2016)

In riferimento a questa situazione all’Amministrazione coinvolta non rimarrà altro da fare che restituire il bene illegittimamente occupato previo risarcimento del danno, oppure acquisirlo mediante gli strumenti di cui all’art. 42 *bis* T.U.Es. o dell’accordo di cessione di natura privatistica. (Vedi anche TAR Lazio, sez. I Latina, n. 575 del 28/07/2015)

Per induzione anche l’occupazione sarà da definirsi illegittima e, come tale, soggetta a quantificazione del ristoro considerando gli interessi legali sul valore del bene calcolati per ciascun anno di occupazione. (Cfr. TAR Emilia Romagna, sez. I Bologna, n. 1089 del 07/12/2015)

La pronuncia n. 4349/2015 del T.A.R. Campania sezione di Napoli espressamente definisce il carattere di auto esecuzione di cui sono dotate le sentenze di annullamento degli atti amministrativi, tuttavia nel caso di annullamento del decreto di occupazione, a cui è stato dato seguito mediante procedura di immissione in possesso, la Pubblica Autorità procedente deve provvedere espressamente alla restituzione del bene occupato nei confronti del soggetto proprietario.

Occorre chiedersi se l’annullamento del decreto di occupazione possa avere effetti anche sul decreto di esproprio.

Per ottenere risposta è necessario fissare un giusto corollario in tema di provvedimenti amministrativi, ossia se la caducazione dell’atto presupposto sia in grado di provocare l’annullamento di quello consequenziale, quest’ultimo perde effetto con l’inibitoria del primo.

Nel nostro caso, il rapporto tra il decreto di occupazione e quello definitivo di esproprio non è funzionale e collegato, tutt’altro il secondo è concepito come autonomo e distinto in grado di operare la trasformazione definitiva del diritto fondiario in diritto economico, quindi la perdita del bene vita che trasla in capo al beneficiario dell’ablazione.

Ne scaturisce che l'eventuale vizio del decreto definitivo dovrà essere oggetto di un autonomo ricorso giurisdizionale, significando in caso diverso una certa sopravvenuta improcedibilità. (Cfr. TAR Campania, sez. V Napoli, n. 5616 del 03/11/2014; TAR Campania, sez. V Napoli, n. 4564 del 13/08/2014)

Considerando la possibilità che sia il privato a presentare istanza di cui all'art. 42 *bis* del T.U.Es. presso l'Autorità amministrativa competente, se quest'ultima risponde con un diniego è inammissibile una seconda domanda formulata in tal senso che non aggiunge motivi nuovi a quanto già determinato con la prima.

E' questo il caso riportato nella sentenza n. 829/2017 del TAR Lombardia in cui il Comune di Pavia aveva già risposto con un diniego alla domanda del privato di emissione di un atto di acquisizione sanante *ex art. 42 bis*, sulla scorta che il terreno fosse stato già acquisito con una sentenza di usucapione non opposta.

L'occupazione illegittima che da luogo ad un risarcimento danni, mutando il titolo da cui trova giustificazione e natura la somma indennitaria, comporta solitamente che venga in via pregiudiziale prodotta la domanda di annullamento della dichiarazione di pubblica utilità da cui derivano gli atti amministrativi assunti nell'ambito dell'ineseguita procedura ablatoria.

Ciò non rileva qualora ricorra il caso in cui l'occupazione sia divenuta illegittima per tardiva o mancata emissione dell'atto definitivo e, quindi, per comportamento omissivo dell'Amministrazione inadempiente. (Cfr. T.A.R. Abruzzo n. 632 del 24/07/2014)

Pertanto, laddove l'occupazione legittima cessi senza essere stato emesso il decreto definitivo è irrilevante che la giusta domanda risarcitoria venga anticipata dalla impugnativa per l'annullamento della pubblica utilità, che ha condotto all'emissione del solo decreto di occupazione d'urgenza. (Cfr. T.A.R. Basilicata n. 182 del 07/03/2014)

In tal senso, è attualmente vigente il principio dell'autonomia dell'azione risarcitoria introdotto dal nuovo codice del processo amministrativo. (Cfr. T.A.R. Sicilia, sez. I Palermo, n. 610 del 04/03/2014)

Il principio contenuto dalla nuova codificazione, secondo cui la pregiudizialità amministrativa non opera nei confronti dell'azione di risarcimento danni da occupazione illecita, è a sua volta il portato di un'interpretazione della normativa comunitaria operata con i dovuti correttivi dalla ben nota Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 3 del 5 ottobre 2011.

In sintesi, il Giudice amministrativo considera quanto segue: la mancata operatività della pregiudiziale processuale è basata su assunzioni comunitarie che considerano l'azione di annullamento e l'azione risarcitoria come rimedi autonomi; la mancata adozione della tutela volta all'annullamento dell'atto se non incide sull'ammissibilità di quella risarcitoria, tuttavia può definire la sua fondatezza; il rapporto tra le due azioni viene visto in termini di causalità e la mancanza dell'azione di annullamento deve essere valutata secondo la normativa di cui agli artt. 1223 e seguenti del Codice civile, in particolare l'art. 1227, comma 2 C.C. laddove prevede la non risarcibilità di quei danni che siano evitabili con un comportamento diligente del danneggiato, tuttavia, il comportamento di cooperazione del creditore teso a non aggravare il danno non deve però esplicarsi in attività complesse o difficili da eseguire; l'osservanza puntuale del termine di decadenza dell'azione di annullamento deve essere comunque valutata nella sua idoneità di evitare il danno, occorre cioè dare una risposta affermativa alla circostanza che, pur se esperita in tempo, l'azione di annullamento non avrebbe comunque potuto incidere sull'avveramento dell'evento lesivo causa del risarcimento. (Vedi al riguardo anche TAR Sicilia, sez. II Catania, n. 877 del 17/03/2014)

In definitiva, la mancata ottemperanza alle suddette indicazioni, quali misure volte a evitare il verificarsi del danno, comporta ineluttabilmente la violazione dell'obbligo di cooperazione, con conseguente rottura del nesso eziologico insito nel rapporto tra i due tipi di azioni sul piano della pregiudizialità, impedendo per l'effetto l'evitabilità del risarcimento del danno.

All'opposto, la mancata proposizione di risarcimento in forma specifica o per equivalente non caduca gli interessi all'annullamento degli atti amministrativi, potendosi all'esito esercitare una domanda di uguale natura in maniera autonoma ai sensi dell'art. 30 c.p.a. (Cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, n. 2967 del 10/06/2014)

Il Consiglio di Stato con la pronuncia n. 5237/2017 statuisce un caso in cui pur non essendo stata proposta azione di annullamento di un decreto definitivo illegittimo in quanto emesso fuori termini, si ritiene validamente avanzata la domanda di risarcimento per equivalente della proprietà perduta.

Il problema nasce dalla mancata sospensione *ex* artt. 295 e 337 c.p.c. del giudizio di opposizione alla stima su cui si forma un giudicato, la cui condizione di ammissibilità è l'emissione di un valido decreto definitivo, qualificato come processo "pregiudicato", in attesa della definizione del giudizio amministrativo di annullamento o disapplicazione del decreto di esproprio emesso fuori termini di

pubblica utilità, quindi in carenza di potere, qualificato come processo “pregiudicante”.

Il Giudice amministrativo considera irrilevante il giudicato formatosi ed ammette l'azione risarcitoria all'esito dell'annullamento dell'atto amministrativo impugnato.

La motivazione adottata è molto semplice: impedire ogni stravolgimento della necessaria pregiudizialità che intercorre tra giudizi pendenti innanzi a giudici diversi, ma sostenuti da cause di ammissibilità delle relative azioni dipendenti l'una dall'altra.

Vi è di più che, se così non fosse, oltre ad una palese violazione del principio di ordine processuale, si avallerebbe quella che sembra essere una debolezza del sistema processuale stesso e cioè l'esperibilità dell'istanza di sospensione del giudizio pregiudicato solo su impulso di parte, non essendo di per sé autonomamente conoscibile dal giudice.

Il suddetto ragionamento eviterebbe anche un probabile abuso di strumenti processuali e consentirebbe alle parti la tutela dei propri diritti, essendo libera la scelta di agire sulla scorta dell'annullamento del giudizio di annullamento, pur se è intervenuto un giudicato sul rito ordinario di opposizione alla stima.

Si ribadisce in tal senso l'assunto di cui all'art. 30 del c.p.a., che prevede la possibilità di esercizio dell'azione risarcitoria in via autonoma e nel termine di 120 giorni decorrente dal giorno in cui il fatto si è verificato o dalla conoscenza del provvedimento, se il danno è derivazione diretta di questo. (Vedi anche TAR Campania, sez. VIII Napoli, n. 5328 del 18/11/2016; TAR Calabria, sez. II Catanzaro, n. 1257 del 30/07/2014)

Prima dell'avvento del nuovo codice del processo amministrativo il termine entro cui si poteva chiedere il risarcimento del danno al Giudice amministrativo era di 5 anni (Cfr. TAR Veneto, sez. I, n. 913 del 24/06/2014)

Sulla buona regola della non risarcibilità del danno evitabile con la tempestiva impugnazione dell'atto amministrativo da cui sono derivati, che sostiene il principio di pregiudizialità tra azione di annullamento ed azione risarcitoria, è intervenuto anche il Consiglio di Stato con la pronuncia n. 5804/2014 rilevando sotto altro aspetto che tale corollario era già affermato alla stregua di un'interpretazione evolutiva dall'art. 1227, comma 2, ancora prima che fosse sancito dall'art. 30, comma 3 del cod. proc. amm.

ablativa". Sicchè nel caso in esame, trattandosi di provvedimento ablativo meramente annullabile, e non nullo, in quanto adottato nella carenza solo in concreto del potere di esproprio, va riconosciuta la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Deve ritenersi infatti che "in materia di espropriazione per pubblica utilità, rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, in quanto dà luogo ad una controversia riconducibile in parte direttamente ed in parte mediatamente ad un provvedimento amministrativo, la domanda di risarcimento per i danni che si pretendono conseguiti ad una occupazione iniziata, dopo la dichiarazione di pubblica utilità, in virtù di un decreto di occupazione d'urgenza e proseguita anche successivamente alla sopravvenuta inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità" (Cass., sez. un., 27 maggio 2015, n. 10879, m. 635545, che ha preso atto dell'esigenza di superare la giurisprudenza precedente; Cass., sez. un., 12 giugno 2015, n. 12179, n. 635540). 2.3 - In conclusione pertanto il ricorso è infondato, perché la controversia appartiene alla giurisdizione del giudice amministrativo (dovendo così respingersi il primo motivo); e perché, essendo conforme a norme e giurisprudenza, la decisione del Consiglio di Stato non ha affatto usurpato un potere legislativo (così dovendosi respingere il secondo motivo).»

TAR PUGLIA, SEZIONE II BARI n.762 del 21/05/2015 - Relatore: Paola Patatini - Presidente: Antonio Pasca

**Sintesi: In merito alla domanda con cui è richiesto il risarcimento del danno a seguito dell'asserita emanazione tardiva del decreto di esproprio, va affermata la giurisdizione amministrativa, trattandosi nella specie di azione di condanna proposta in relazione a provvedimenti e comportamenti comunque riconducibili all'esercizio di pubblico potere in materia di espropriazione per pubblica utilità.**

Estratto: «Va innanzitutto affermata la giurisdizione amministrativa per la presente controversia, trattandosi nella specie di azione di condanna proposta in relazione a provvedimenti e comportamenti comunque riconducibili all'esercizio di pubblico potere in materia di espropriazione per pubblica utilità. La fattispecie esula pertanto dall'ipotesi di occupazione di fatto da parte della Pubblica Amministrazione, condotta al di fuori di un procedimento espropriativo, che avrebbe invece giustificato la devoluzione al giudice ordinario, come richiesta dalla difesa resistente.»

## **GIUDIZIO --> GIURISDIZIONE E COMPETENZA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA DI AREE PRIVATE DA PARTE DELLA PA --> DICHIARAZIONE DI PU**

TAR CAMPANIA, SEZIONE V NAPOLI n.5355 del 03/09/2018 - Relatore: Gabriella Caprini - Presidente: Santino Scudeller

**Sintesi: Sussiste difetto di giurisdizione del giudice amministrativo quanto alla richiesta di restituzione, previo riduzione in pristino stato, della porzione immobiliare non interessata ab origine dalla dichiarazione di pubblica utilità, eccedente rispetto a quella originariamente individuata, ovvero, in subordine, con riferimento alla richiesta condanna alla risarcimento**

**in forma specifica e/o per equivalente. Infatti quando sul bene interessato dalla procedura non sia stato apposto alcun vincolo preordinato all'esproprio per originaria assenza di una dichiarazione di pubblica utilità, la vicenda deve essere ricondotta alla fattispecie di mero comportamento illegittimo nemmeno mediamente riconducibile all'esercizio del potere, come tale, qualificabile in termini di occupazione usurpativa, con conseguente attribuzione al giudice ordinario.**

Estratto: «IX.1.3. Ciò posto, una volta annullato in via giurisdizionale, con efficacia ex tunc, il decreto di esproprio, non può ignorarsi che ove sul bene interessato dalla procedura non sia stato apposto, come in parte, nel caso di specie, alcun vincolo preordinato all'esproprio per originaria assenza di una dichiarazione di pubblica utilità, la vicenda all'esame debba essere ricondotta alla fattispecie di mero comportamento illegittimo nemmeno mediamente riconducibile all'esercizio del potere, come tale, qualificabile in termini di occupazione usurpativa, con conseguente attribuzione al giudice ordinario. Ed invero, secondo giurisprudenza costante, "in tema di riparto di giurisdizione tra g.o. e g.a. - sulle conseguenze di un'occupazione di fatto di un bene, da parte della p.a., per la realizzazione di un'opera pubblica - il punto di discriminazione tra le diverse giurisdizioni va individuato con riguardo all'adozione della dichiarazione di pubblica utilità, ritenendo che in caso di mancanza di tale dichiarazione la lite rientri nella giurisdizione del giudice ordinario" (T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 15 maggio 2017 n. 5788). Il Collegio non si ritiene, poi, ultroneo precisare che "su tale sistema di riparto non incide il t.u. n. 327 del 2001, art. 42- bis sulla c.d. acquisizione sanante, trattandosi di norma che disciplina l'esercizio del potere ablativo ma che non per questo incide sul riparto di giurisdizione" (T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. II, 23 maggio 2017 n. 1391). IX.1.4. Deve pertanto dichiararsi il difetto di giurisdizione del presente giudice adito quanto alla richiesta di restituzione, previo riduzione in pristino stato, della porzione immobiliare non interessata ab origine dalla dichiarazione di pubblica utilità, eccedente rispetto a quella originariamente individuata, per mq. 330, ovvero, in subordine, con riferimento alla richiesta condanna alla risarcimento in forma specifica e/o per equivalente.»

TAR PIEMONTE, SEZIONE I n.368 del 28/03/2018 - Relatore: Roberta Ravasio - Presidente: Domenico Giordano

**Sintesi: Sussiste la giurisdizione del Giudice Amministrativo nei casi in cui l'occupazione e la irreversibile trasformazione del fondo siano avvenute anche in assenza o a seguito dell'annullamento del decreto di esproprio ma in presenza di una dichiarazione di pubblica utilità, anche se questa sia poi stata annullata in via giurisdizionale o di autotutela.**

Estratto: «15.1. Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, già con sentenza n. 2688/2007, hanno affermato il principio, in seguito sempre ribadito (si veda ancora la pronuncia di Cassazione civile, sez. un., 23/03/2015, n. 5744), secondo cui "In materia espropriativa, sussiste la giurisdizione del Giudice Amministrativo nei casi in cui l'occupazione e la irreversibile trasformazione del fondo siano avvenute anche in assenza o a seguito dell'annullamento del decreto di esproprio ma in presenza di una dichiarazione di pubblica utilità, anche se questa sia poi stata annullata in via giurisdizionale o di autotutela (c.d. occupazione usurpativa spuria)", mentre spetta al Giudice Ordinario la giurisdizione nei casi in cui l'occupazione e la irreversibile trasformazione del fondo siano avvenute in assenza della

dichiarazione di pubblica utilità e nelle ipotesi di sopravvenuta inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità (fattispecie di c.d. occupazione usurpativa pura". Nel caso che occupa l'Amministrazione comunale ha approvato il progetto esecutivo di ampliamento e sistemazione della strada con delibera di Giunta Municipale del 28 agosto 2007, e tale progetto, ai sensi dell'art. 12 comma 1 lett. a) del D.P.R. n. 327/2001, equivale a dichiarazione di pubblica utilità dell'opera. Inoltre, ai sensi di quanto previsto dal combinato disposto dei commi 3 e 6 dell'art. 13 del D.P.R. 327/2001, la dichiarazione di pubblica utilità ha una efficacia di cinque anni, dal che consegue che le opere realizzate nel predetto periodo di tempo debbono ritenersi assistite da una valida dichiarazione di pubblica utilità.15.2. Nel caso di specie i lavori sono iniziati nel 2008 e portati a termine nel 2009: pertanto si versa certamente in una ipotesi di occupazione "appropriativa", e non già "usurpativa", con conseguente sussistenza della giurisdizione del Giudice Amministrativo sulla domanda risarcitoria formulata da parte ricorrente, la quale nella memoria depositata il 22 dicembre 2016 ha precisato le conclusioni chiedendo il riconoscimento del danno: a) rapportato al periodo di illegittima occupazione del terreno e da quantificarsi in misura corrispondente agli interessi legali sul valore del bene; b) all'equivalente del valore della porzione di terreno illegittimamente occupata: sul punto parte ricorrente invoca espressamente l'insegnamento di cui alla pronuncia delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 735/2015, secondo la quale la perdita della proprietà di un bene, a carico di un privato, può verificarsi anche in dipendenza della c.d. rinuncia abdicativa al diritto dominicale, rinuncia che può anche ravvisarsi mediante la richiesta di tutela risarcitoria.»

TAR CAMPANIA, SEZIONE II SALERNO n.78 del 17/01/2018 - Relatore: Rita Luce - Presidente: Maria Abbruzzese

**Sintesi: La difformità tra l'opera pubblica prevista in sede di dichiarazione di pubblica utilità e l'opera in concreto realizzata non è sufficiente a radicare la cognizione della controversia in materia di occupazione illegittima innanzi al G.O. Viceversa, vanno devolute alla giurisdizione amministrativa esclusiva tutte le controversie nelle quali si faccia questione di attività di occupazione e trasformazione di un bene collegate e conseguenti ad una dichiarazione di pubblica utilità, anche se il procedimento all'interno del quale le stesse sono state espletate non sia sfociato in un tempestivo e formale atto traslativo della proprietà, ed anche se, in fase esecutiva, l'Amministrazione che abbia acquisito la disponibilità del bene in via autoritativa ne determini la trasformazione fisica difforme dagli atti progettuali.**

Estratto: «Si verte, nel, caso in esame, di una procedura espropriativa divenuta illegittima per mancata conclusione, nei termini di legge, del procedimento ablativo, atteso che, come del resto confermato e non contestato da tutte le parti costituite, i termini per l'occupazione d'urgenza delle aree di proprietà della ricorrente, così come previsti con decreto sindacale del 2.08.1978, venivano a scadere senza che fosse emanato alcun tempestivo decreto di esproprio; l'opera pubblica, inoltre, non veniva realizzata per una sopravvenuta incompatibilità tra il complesso residenziale previsto nel progetto originario e un elettrodotto transitante sul suolo interessato dai lavori, venendo, invece, realizzati un ampliamento della strada, un parcheggio e una piazzola di sosta.Ciò che rileva, ai fini del radicamento della giurisdizione dell'adito Giudice, è però la dirimente circostanza che i suoli furono, a suo tempo, acquisiti in mano pubblica per effetto della dichiarazione di pubblica utilità e dei

provvedimenti di occupazione meglio sopra individuati, e cioè in forza di atti autoritativi, esplicazione di pubblico potere, e che la scadenza del termine di occupazione legittima ha fatto divenire illecita la successiva e perdurante occupazione. È dunque infondata l'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata dal Comune di Amalfi, a mente del quale la difformità tra l'opera pubblica prevista in sede di dichiarazione di pubblica utilità e l'opera in concreto realizzata andrebbe a radicare la cognizione della presente controversia innanzi al G.O. E tanto perché, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa, rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo l'azione con la quale i proprietari di un'area chiedono la restituzione del fondo o, in subordine, il risarcimento dei danni invocando la sopravvenuta illegittimità o scadenza degli atti di occupazione, ancorché questi abbiano fatto seguito ad una originaria dichiarazione di pubblica utilità, rimanendo devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario la sola domanda relativa alla indennità di occupazione legittima (cfr. ex pluris, Cons. Stato, sez. IV, 4 febbraio 2011, n. 804). Più nello specifico, applicando i noti principi dettati in materia di occupazione usurpativa, deve ritenersi sussistente la giurisdizione ordinaria soltanto nei casi in cui il comportamento della P.A. non sia ricollegabile, neanche mediamente, all'esercizio del potere ma si concreti e si risolva in una mera attività materiale, non sorretta da atti o provvedimenti amministrativi, laddove vanno devolute alla giurisdizione amministrativa esclusiva tutte le controversie nelle quali, come nel caso qui in esame, si faccia questione di attività di occupazione e trasformazione di un bene collegate e conseguenti ad una dichiarazione di pubblica utilità, anche se il procedimento all'interno del quale le stesse sono state espletate non sia sfociato in un tempestivo e formale atto traslativo della proprietà, ed anche se, come nella specie, in fase esecutiva, l'Amministrazione che abbia acquisito la disponibilità del bene in via autoritativa ne determini la trasformazione fisica difforme dagli atti progettuali. Per tale ragione, e preso atto che il ricorso introduttivo del presente giudizio contiene una pluralità di domande, il Collegio dichiara il proprio difetto di giurisdizione con esclusivo riferimento alla domanda concernente la condanna delle Amministrazioni intimato al pagamento della giusta indennità di occupazione (T.A.R. Lazio, sez. II ter, 13.01.2015, n. 474; T.A.R. Campania, Sez. V, 21.3.2007, n. 2617), ritenendo, invece, correttamente devolute alla propria cognizione le restanti domande restitutorie e risarcitorie formulate da parte ricorrente, atteso che, nel caso di specie, l'occupazione dei fondi di proprietà della ricorrente è stata regolarmente preceduta dal decreto sindacale n. 3991/78 e, prima ancora, della dichiarazione di pubblica utilità.»

TAR PUGLIA, SEZIONE III LECCE n.1576 del 06/10/2017 - Relatore: Maria Luisa Rotondano - Presidente: Enrico d'Arpe

**Sintesi: Sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo quando la P.A. abbia agito sulla scorta della dichiarazione di pubblica utilità delle opere.**

Estratto: «. - Ciò precisato, è opportuno ribadire, in limine, la sussistenza della giurisdizione in ordine alla domanda azionata, e tanto ai sensi dell'art. 133, primo comma, lettera g) del Codice del Processo Amministrativo (a mente del quale "Sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo..... g) le controversie aventi ad oggetto gli atti, i provvedimenti, gli accordi e i comportamenti riconducibili, anche mediamente, all'esercizio di un pubblico potere, delle Pubbliche Amministrazioni in materia di espropriazione per pubblica utilità, ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario per quelle riguardanti la determinazione

e la corresponsione delle indennità in conseguenza dell'adozione di atti di natura espropriativa o ablativa”), posto che, nella fattispecie in esame, la P.A. ha agito sulla scorta della dichiarazione di pubblica utilità delle opere (v. deliberazione di G.C. n. 120 del 20 maggio 2004). Ed invero, al riguardo, la Sezione non ha motivo per discostarsi dall’ormai consolidato indirizzo giurisprudenziale secondo il quale, “nella materia dei procedimenti di espropriazione per pubblica utilità, ad eccezione delle ipotesi in cui manchi del tutto una dichiarazione di pubblica utilità dell’opera e l’Amministrazione espropriante abbia agito nell’assoluto difetto di una potestà ablativa (devolute come tali alla giurisdizione ordinaria), spettano alla giurisdizione amministrativa esclusiva, ex art. 133 primo comma lettera g) c.p.a., le controversie (come quella de qua) nelle quali si faccia questione - anche ai fini della tutela risarcitoria - di attività di occupazione e trasformazione di un bene immobile conseguenti ad una dichiarazione di pubblica utilità e con essa congruenti, anche se il procedimento ablatorio all’interno del quale sono state espletate non sia sfociato in un tempestivo e formale atto traslativo della proprietà, purché vi sia un collegamento - anche mediato - all’esercizio della pubblica funzione (“ex multis”: Consiglio di Stato, IV Sezione, 4 Aprile 2011 n. 2113; T.A.R. Lombardia, Brescia, I Sezione 18 Dicembre 2008 n.1796; Consiglio di Stato, Adunanza plenaria 30 Luglio 2007 n. 9 e 22 Ottobre 2007 n. 12; T.A.R. Basilicata, 22 Febbraio 2007 n. 75; T.A.R. Puglia, Bari, III Sezione, 9 Febbraio 2007 n. 404; T.A.R. Lombardia, Milano, II Sezione, 18 Dicembre 2007 n. 6676; T.A.R. Lazio, Roma, II Sezione, 3 Luglio 2007 n. 5985; T.A.R. Toscana, I Sezione, 14 Settembre 2006 n. 3976; Corte di Cassazione, Sezioni Unite Civili, 20 Dicembre 2006 nn. 27190, 27191 e 27193)” (T.A.R. Puglia, Lecce, III, 12 maggio 2015, n. 1549).»

TAR SICILIA, SEZIONE III PALERMO n.1839 del 13/07/2017 - Relatore: Maria Cappellano - Presidente: Solveig Cogliani

**Sintesi: Sussiste la giurisdizione del G.A. in tutte le ipotesi in cui è stato adottato, seppure illegittimamente, il provvedimento dichiarativo della pubblica utilità dell’opera.**

Estratto: «Per consolidata giurisprudenza del giudice amministrativo, sussiste la giurisdizione del G.A. in tutte le ipotesi in cui è stato adottato, seppure illegittimamente, il provvedimento dichiarativo della pubblica utilità dell’opera; tale orientamento ha trovato definitivo avallo anche nella giurisprudenza delle Sezioni Unite, le quali, proprio in un caso di dichiarazione di pubblica utilità priva dei termini iniziale e finale dei lavori e delle procedure di esproprio, hanno stabilito che la relativa controversia è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, stante il collegamento della realizzazione dell’opera fonte di danno con la dichiarazione suddetta, senza che rilevi la qualità del vizio da cui sia affetta quest’ultima (Cass. civ., Sez. Unite, 25 luglio 2016, n. 15284).»

TAR PUGLIA, SEZIONE III LECCE n.1021 del 22/06/2017 - Relatore: Maria Luisa Rotondano - Presidente: Enrico d’Arpe

**Sintesi: Sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie aventi ad oggetto gli atti, i provvedimenti, gli accordi e i comportamenti riconducibili, anche mediatamente, all’esercizio di un pubblico potere, delle Pubbliche Amministrazioni in materia di espropriazione per pubblica utilità, anche se si tratti di occupazione illegittima,**

**purché la P.A. abbia agito sulla scorta della dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle opere.**

Estratto: «2. - La ricorrente ha, poi, chiesto la condanna del Consorzio S.I.S.R.I. di Lecce “al risarcimento dei danni cagionati dalla perdita di proprietà delle superfici occupate e di poi irrevocabilmente destinate ad opere pubbliche”, oltre rivalutazione monetaria ed interessi, (invero) precisando, nell’esposizione delle ragioni di diritto, che “l’occupazione temporanea posta in essere deve considerarsi assolutamente illegittima anche perché non seguita da decreto di esproprio nei termini di legge e quindi l’Ente occupante obbligato al risarcimento dei danni cagionati alla attrice ed al pagamento dell’indennità di legge”. Ha, poi, concluso (memoria del 17 febbraio 2017) per la debenza del “risarcimento del danno conseguente all’occupazione illegittima derivata dalla scadenza del decreto di occupazione d’urgenza senza che allo stesso sia seguito il decreto di esproprio” e ha insistito («essendo ormai le modifiche intervenute definitivamente sull’area della ricorrente, incidendo così, illegittimamente, sul suo diritto di proprietà, tale da far sì che la ricorrente non possa più avere interesse “alla restituzione della proprietà illegittimamente detenuta previa riduzione in pristino”») “per il riconoscimento del risarcimento del danno per equivalente conseguente a tale illegittima occupazione”. Orbene, tale domanda deve essere intesa come volta ad ottenere, per un verso, il valore del bene (irreversibilmente trasformato) e, per altro verso, il risarcimento (per il mancato godimento del bene) per il periodo di occupazione illegittima. Ciò precisato, è opportuno ribadire, in limine, la sussistenza della giurisdizione in ordine alle domande ulteriori proposte (rispetto a quella inerente all’indennità di legittima occupazione), e tanto ai sensi dell’art. 133, primo comma, lettera g) del Codice del Processo Amministrativo (a mente del quale “Sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo..... g) le controversie aventi ad oggetto gli atti, i provvedimenti, gli accordi e i comportamenti riconducibili, anche mediamente, all’esercizio di un pubblico potere, delle Pubbliche Amministrazioni in materia di espropriazione per pubblica utilità, ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario per quelle riguardanti la determinazione e la corresponsione delle indennità in conseguenza dell’adozione di atti di natura espropriativa o ablativa”), posto che, nella fattispecie in esame, la P.A. ha agito sulla scorta della dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle opere (v. decreto di occupazione di urgenza a firma del Dirigente dell’Ufficio Espropriazioni della Provincia di Lecce del 26 settembre 2002, dal quale espressamente risulta che “il Comune di Galatone con deliberazione del C.C. n° 63 del 13.9.2002 ha approvato, in via definitiva in variante al P.R.T. vigente, ... il progetto esecutivo dei lavori in oggetto, confermando la pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dell’opera”, e che “il Comune di Nardò con deliberazione del C.C. n° 17 del 13.9.2002 ha approvato in via definitiva in variante al P.R.T. vigente ..... il progetto esecutivo dei lavori in oggetto, dichiarando la pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dell’opera”). Ed invero, al riguardo, la Sezione non ha motivo per discostarsi dall’ormai consolidato indirizzo giurisprudenziale secondo il quale, “nella materia dei procedimenti di espropriazione per pubblica utilità, ad eccezione delle ipotesi in cui manchi del tutto una dichiarazione di pubblica utilità dell’opera e l’Amministrazione espropriante abbia agito nell’assoluto difetto di una potestà ablativa (devolute come tali alla giurisdizione ordinaria), spettano alla giurisdizione amministrativa esclusiva, ex art. 133 primo comma lettera g) c.p.a., le controversie (come quella de qua) nelle quali si faccia questione - anche ai fini della tutela risarcitoria - di attività di occupazione e trasformazione di un bene immobile conseguenti ad una dichiarazione di pubblica utilità e con essa congruenti, anche se il procedimento ablatorio all’interno del quale

sono state espletate non sia sfociato in un tempestivo e formale atto traslativo della proprietà, purché vi sia un collegamento - anche mediato - all'esercizio della pubblica funzione ("ex multis": Consiglio di Stato, IV Sezione, 4 Aprile 2011 n. 2113; T.A.R. Lombardia, Brescia, I Sezione 18 Dicembre 2008 n.1796; Consiglio di Stato, Adunanza plenaria 30 Luglio 2007 n. 9 e 22 Ottobre 2007 n. 12; T.A.R. Basilicata, 22 Febbraio 2007 n. 75; T.A.R. Puglia, Bari, III Sezione, 9 Febbraio 2007 n. 404; T.A.R. Lombardia, Milano, II Sezione, 18 Dicembre 2007 n. 6676; T.A.R. Lazio, Roma, II Sezione, 3 Luglio 2007 n. 5985; T.A.R. Toscana, I Sezione, 14 Settembre 2006 n. 3976; Corte di Cassazione, Sezioni Unite Civili, 20 Dicembre 2006 nn. 27190, 27191 e 27193)" (T.A.R. Puglia, Lecce, III, 12 maggio 2015, n. 1549).»

TAR SICILIA, SEZIONE III PALERMO n.1344 del 17/05/2017 - Relatore: Nicola Maisano - Presidente: Solveig Cogliani

**Sintesi: Ai fini dell'individuazione del giudice competente a statuire sulle domande restitutorie dei beni indebitamente utilizzati dalle P.A., e sulle ulteriori domande connesse, il punto di discriminazione tra le diverse giurisdizioni va individuato con riferimento alla adozione della dichiarazione di p.u., ritenendo che in caso di adozione di tale atto – ed ovviamente per i beni in esso compresi – le relative controversie rientrino nell'ambito della giurisdizione amministrativa, mentre, nel caso in cui manchi tale dichiarazione, la controversia rientri nella giurisdizione del G.O..**

Estratto: «Ciò detto in linea di principio, deve però essere precisato che, ai fini dell'individuazione del giudice competente a statuire sulle domande restitutorie dei beni indebitamente utilizzati dalle P.A., e sulle ulteriori domande connesse, la consolidata e condivisibile giurisprudenza delle SS.UU. della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato, individua il punto di discriminazione tra le diverse giurisdizioni con riferimento alla adozione della dichiarazione di p.u., ritenendo che in caso di adozione di tale atto – ed ovviamente per i beni in esso compresi – le relative controversie rientrino nell'ambito della giurisdizione amministrativa, mentre, nel caso in cui manchi tale dichiarazione, la controversia rientri nella giurisdizione del G.O. ( da ultimo Cass. SS.UU. 25 luglio 2016 n. 15284).Ed invero solo nel primo caso può ritenersi che l'intera operazione espropriativa, seppur non debitamente conclusa, abbia una sorta di imprimatur di pubblico interesse – con conseguente attrazione delle relative controversie nella giurisdizione amministrativa – mentre nel secondo caso appare difficile non ricondurre il comportamento della P.A. nell'ambito di un mero fatto, esterno al perimetro dell'interesse pubblico, che non è ravvisabile in assenza della sua concreta individuazione attraverso la dichiarazione di p.u., effettuata dagli organi competenti alla sua adozione.Ciò premesso, dalla dichiarazione di pubblica utilità relativa al procedimento di espropriazione per cui è causa emerge che solo una parte dei terreni per i quali i ricorrenti hanno proposto la presente controversia vengono individuati nella dichiarazione di p.u. da cui è scaturita l'intera vicenda.In particolare il terreno interessato alla dichiarazione di p.u., ricadente nella particella indicata in ricorso, ha un'estensione di mq. 550 e non di mq. 1512, come indicato dai ricorrenti.Sulla base della giurisprudenza sopra richiamata, questo Tribunale ha pertanto giurisdizione esclusivamente con riguardo a tale parte di terreno, e quindi per mq.550 di terreno; rispetto invece alle domande relative alle ulteriori parti di terreno, non comprese nella dichiarazione di p.u., questo giudice è privo di giurisdizione, rientrando la relativa controversia nella giurisdizione del G.O.»

TAR PUGLIA, SEZIONE III LECCE n.762 del 15/05/2017 - Relatore: Maria Luisa Rotondano - Presidente: Enrico d'Arpe

**Sintesi: Nella materia dei procedimenti di espropriazione per pubblica utilità, ad eccezione delle ipotesi in cui manchi del tutto una dichiarazione di pubblica utilità dell'opera e l'Amministrazione espropriante abbia agito nell'assoluto difetto di una potestà ablativa (devolute come tali alla giurisdizione ordinaria), spettano alla giurisdizione amministrativa esclusiva, ex art. 133 primo comma lettera g) c.p.a., le controversie nelle quali si faccia questione - anche ai fini della tutela risarcitoria - di attività di occupazione e trasformazione di un bene immobile conseguenti ad una dichiarazione di pubblica utilità e con essa congruenti, anche se il procedimento ablatorio all'interno del quale sono state espletate non sia sfociato in un tempestivo e formale atto traslativo della proprietà, purché vi sia un collegamento - anche mediato - all'esercizio della pubblica funzione.**

Estratto: «2.2 - Va, invece, per il resto, disattesa l'eccezione preliminare di difetto di giurisdizione formulata dalla P.A., e tanto ai sensi dell'art. 133, primo comma, lettera g) del Codice del Processo Amministrativo (a mente del quale "Sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo..... g) le controversie aventi ad oggetto gli atti, i provvedimenti, gli accordi e i comportamenti riconducibili, anche mediatamente, all'esercizio di un pubblico potere, delle Pubbliche Amministrazioni in materia di espropriazione per pubblica utilità, ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario per quelle riguardanti la determinazione e la corresponsione delle indennità in conseguenza dell'adozione di atti di natura espropriativa o ablativa"), posto che, nella fattispecie in esame, la P.A. ha agito sulla scorta della dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle opere effettuata con la deliberazione di Giunta Comunale 23 ottobre 1997 n. 863. Ed invero, al riguardo, la Sezione non ha motivo per discostarsi dall'ormai consolidato indirizzo giurisprudenziale secondo il quale, "nella materia dei procedimenti di espropriazione per pubblica utilità, ad eccezione delle ipotesi in cui manchi del tutto una dichiarazione di pubblica utilità dell'opera e l'Amministrazione espropriante abbia agito nell'assoluto difetto di una potestà ablativa (devolute come tali alla giurisdizione ordinaria), spettano alla giurisdizione amministrativa esclusiva, ex art. 133 primo comma lettera g) c.p.a., le controversie (come quella de qua) nelle quali si faccia questione - anche ai fini della tutela risarcitoria - di attività di occupazione e trasformazione di un bene immobile conseguenti ad una dichiarazione di pubblica utilità e con essa congruenti, anche se il procedimento ablatorio all'interno del quale sono state espletate non sia sfociato in un tempestivo e formale atto traslativo della proprietà, purché vi sia un collegamento - anche mediato - all'esercizio della pubblica funzione ("ex multis": Consiglio di Stato, IV Sezione, 4 Aprile 2011 n. 2113; T.A.R. Lombardia, Brescia, I Sezione 18 Dicembre 2008 n.1796; Consiglio di Stato, Adunanza plenaria 30 Luglio 2007 n. 9 e 22 Ottobre 2007 n. 12; T.A.R. Basilicata, 22 Febbraio 2007 n. 75; T.A.R. Puglia, Bari, III Sezione, 9 Febbraio 2007 n. 404; T.A.R. Lombardia, Milano, II Sezione, 18 Dicembre 2007 n. 6676; T.A.R. Lazio, Roma, II Sezione, 3 Luglio 2007 n. 5985; T.A.R. Toscana, I Sezione, 14 Settembre 2006 n. 3976; Corte di Cassazione, Sezioni Unite Civili, 20 Dicembre 2006 nn. 27190, 27191 e 27193)" (T.A.R. Puglia, Lecce, III, 12 maggio 2015, n. 1549).»

TAR SICILIA, SEZIONE II PALERMO n.1268 del 08/05/2017 - Relatore: Anna Pignataro -  
Presidente: Cosimo Di Paola

**Sintesi: Affinché una controversia in materia espropriativa rientri nella giurisdizione del G.A., è necessario – in concreto e non in astratto – che gli atti ed i comportamenti della P.A. siano riconducibili all'esercizio di un potere pubblico, e l'atto che attribuisce l'imprimatur di interesse pubblico al successivo procedimento espropriativo è la dichiarazione di p.u., in quanto costituisce il momento in cui la P.A., valutati in concreto i vari interessi pubblici e privati che rilevano in quella particolare vicenda, decide che costituisce corretto perseguimento dell'interesse pubblico l'acquisizione di un particolare bene. In assenza di tale atto, potranno aversi comportamenti assistiti dalla forza pubblica, ma non sorretti dal perseguimento dell'interesse pubblico che in realtà non è mai stato valutato in concreto.**

Estratto: «Dalla stessa ricostruzione in punto di fatto offerta nel ricorso, poi confermata dalla documentata relazione depositata dal Comune di Cianciana, emerge che nella vicenda per cui è causa non è stata adottata alcuna dichiarazione di p.u., nonostante quanto affermato da parte ricorrente nella memoria difensiva del 6.2.2017. La deliberazione del Consiglio Comunale n.144 del 20.12.1981, di approvazione del progetto esecutivo per le opere di urbanizzazione zona espansione, costruzione fognatura e cunicolo contrada Silva, Via Cavour, Via Arcuri, vallone Intronata, invero, non contiene alcuna dichiarazione di pubblica utilità ai fini dell'avvio della espropriazione di aree private: lo stesso certificato di regolare esecuzione delle opere del 30.7.1985 – approvato con deliberazione della Giunta Municipale n.353 del 27.8.1985 - contiene la dichiarazione dei progettisti e del direttore dei lavori che “per l'esecuzione dei lavori non sono occorsi occupazioni permanenti o temporanee danneggiamenti di stabili interessi privati , perché i lavori stessi si svilupparono unicamente su aree comunali”.2. Ciò posto, affinché una controversia in materia espropriativa rientri nella giurisdizione del G.A., è necessario – in concreto e non in astratto – che gli atti ed i comportamenti della P.A. siano riconducibili all'esercizio di un potere pubblico (v. Corte Costituzionale 11 maggio 2006, n. 191). È evidente che in astratto qualsiasi determinazione o comportamento della P.A. è riconducibile all'esercizio di un potere pubblico (salvo ad ipotizzare situazioni di totale e grave deviazione di comportamento da parte di chi dovrebbe rappresentare la P.A.), ma in materia espropriativa l'atto che attribuisce l'imprimatur di interesse pubblico al successivo procedimento espropriativo è la dichiarazione di p.u., in quanto costituisce il momento in cui la P.A., valutati in concreto i vari interessi pubblici e privati che rilevano in quella particolare vicenda, decide che costituisce corretto perseguimento dell'interesse pubblico l'acquisizione di un particolare bene. In assenza di tale atto, potranno aversi comportamenti e determinazioni assistite dalla forza pubblica, ma non sorrette dal perseguimento dell'interesse pubblico che in realtà non è mai stato valutato in concreto. Sulla base di queste considerazioni, nella corretta applicazione delle norme che regolano il riparto di giurisdizione, poiché nella fattispecie oggetto della presente controversia, sulla base della ricostruzione in punto di fatto accertata in corso di causa, non è stata adottata alcuna dichiarazione di p.u., ritiene il collegio che la controversia esuli dalla propria giurisdizione: in caso di occupazione di fatto di un terreno da parte della Pubblica amministrazione, dunque al di fuori di un procedimento di espropriazione, la domanda di risarcimento della parte che si ritiene lesa va presentata davanti al giudice ordinario (Cass. SS.UU. 16 dicembre 2013, n. 27994; 30 maggio 2014, n. 12178). In conclusione, il ricorso va dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, appartenendo la controversia alla giurisdizione del

giudice ordinario presso il quale il processo può essere riproposto - con salvezza degli effetti processuali e sostanziali delle domande e delle eccezioni in questa sede formulate - entro il termine perentorio di tre mesi dal passaggio in giudicato della presente sentenza, come previsto dall'art.11, comma 2, cod. proc. amm..»

TAR LOMBARDIA, SEZIONE II BRESCIA n.1038 del 21/07/2016 - Relatore: Stefano Tenca - Presidente: Alessandra Farina

**Sintesi: Rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo la questione che si correla all'esercizio di un pubblico potere in quanto l'esponente lamenta l'indebita occupazione di aree – individuate da un decreto di occupazione d'urgenza ma a suo avviso non supportate da una valida dichiarazione di pubblica utilità – nell'ambito di una fattispecie espropriativa tipica, per cui il giudizio di liceità va emesso alla luce dello specifico contenuto degli atti posti in essere nel corso del procedimento ablatorio.**

**Sintesi: Sono devolute alla giurisdizione amministrativa esclusiva ai sensi dell'art. 133 comma 1 lett. g) le controversie nelle quali si faccia questione – anche ai fini complementari della tutela risarcitoria – di attività di occupazione e trasformazione di un bene conseguenti ad una dichiarazione di pubblica utilità, anche se poi la stessa abbia perso efficacia ovvero comunque il procedimento espropriativo sia caratterizzato dalla presenza di atti poi dichiarati illegittimi.**

Estratto: «A1. L'eccezione è priva di fondamento. Ritiene il Collegio che il caso all'esame rientri nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in quanto si correla all'esercizio di un pubblico potere: l'esponente lamenta l'indebita occupazione di aree – individuate da un decreto di occupazione d'urgenza ma a suo avviso non supportate da una valida dichiarazione di pubblica utilità – nell'ambito di una fattispecie espropriativa tipica, per cui il giudizio di liceità va emesso alla luce dello specifico contenuto degli atti posti in essere nel corso del procedimento ablatorio (T.A.R. Campania Napoli, sez. V – 20/2/2016 n. 948). In materia di esproprio, l'occupazione cd. usurpativa è confinata alle ipotesi marginali in cui manca del tutto la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera per l'esecuzione della quale ha avuto luogo l'occupazione di un fondo e l'amministrazione espropriante ha agito nell'assoluto difetto di una potestà ablativa, per cui il giudice ordinario conosce le sole fattispecie che non sono in alcun modo riconducibili all'esercizio di un potere amministrativo (T.A.R. Puglia Lecce, sez. III – 3/2/2016 n. 234). Sono viceversa devolute alla giurisdizione amministrativa esclusiva ai sensi dell'art. 133 comma 1 lett. g) le controversie nelle quali si faccia questione – anche ai fini complementari della tutela risarcitoria – di attività di occupazione e trasformazione di un bene conseguenti ad una dichiarazione di pubblica utilità, anche se poi la stessa abbia perso efficacia ovvero comunque il procedimento espropriativo sia caratterizzato dalla presenza di atti poi dichiarati illegittimi. Nel caso all'esame, in definitiva, non si contesta un mero comportamento materiale non ricollegabile all'esercizio del potere espropriativo, dato che sussistono sia le dichiarazioni di pubblica utilità che i decreti di occupazione d'urgenza, mentre il T.A.R. ha il compito di verificare se la condotta intrapresa è risultata conforme ai predetti provvedimenti.»

TAR LAZIO, SEZIONE I ROMA n.2923 del 07/03/2016 - Relatore: Ivo Correale - Presidente: Giulia Ferrari

**Sintesi: Si radica la giurisdizione del giudice amministrativo a conoscere della richiesta di condanna al risarcimento dei danni subiti a seguito della illegittima occupazione ed irreversibile trasformazione di alcuni terreni di proprietà di privati ricorrenti ogni qual volta gli atti del procedimento ablativo intrapreso dall'ente siano venuti comunque meno, o perché siano stati annullati, o per la decorrenza dei termini dell'occupazione o di quelli fissati per la conclusione del procedimento.**

Estratto: «Per quanto riguarda le conseguenze risarcitorie, di cui alla specifica domanda dei ricorrenti, dall'(unica) ottemperanza effettuata dal Comune di Bronte in sede istruttoria, si rileva che i lavori risultano consegnati in data 17.11.2014, sospesi il 2.2.2015, ripresi il 27.4.2015, con termine fissato al 25.10.2015. In assenza di ulteriori indicazioni da parte dei ricorrenti, del Comune e dell'Amministrazione in prossimità della pubblica udienza del 10 febbraio 2016 o all'udienza stessa - anche ai sensi dell'art. 64, comma 4, c.p.a. - deve dedursi che, ad oggi, i lavori siano terminati e l'opera pubblica sia stata realizzata, con irreversibile trasformazione del fondo in considerazione di quanto costruito, attraverso un'occupazione "sine titulo" derivata dall'annullamento del decreto suddetto operata in questa sede. Ne consegue, in primo luogo, che il Collegio ritiene applicabile la giurisprudenza secondo la quale si radica la giurisdizione del giudice amministrativo a conoscere della richiesta di condanna al risarcimento dei danni subiti a seguito della illegittima occupazione ed irreversibile trasformazione di alcuni terreni di proprietà di privati ricorrenti ogni qual volta gli atti del procedimento ablativo intrapreso dall'ente siano venuti comunque meno, o perché siano stati annullati, o per la decorrenza dei termini, dell'occupazione o di quelli fissati per la conclusione del procedimento (per tutte: Cass. civ., SSSUU., 23.1.12 n. 832; Cons. Stato, Sez. IV, 26.3.12, n. 1750; T.A.R. Puglia, Le, Sez. I, 12.7.2012, n. 1242; T.A.R. Lazio, Sez. III, 18.1.12, n. 554).»

TAR LAZIO, SEZIONE II ROMA n.1995 del 15/02/2016 - Relatore: Silvia Martino - Presidente: Elena Stanizzi

**Sintesi: Per giurisprudenza pacifica sono devolute alla giurisdizione amministrativa esclusiva le controversie nelle quali si faccia questione, anche ai fini complementari della tutela risarcitoria, di attività di occupazione e trasformazione di un bene conseguenti ad una dichiarazione di pubblica utilità, con essa congruenti e ad essa conseguenti, anche laddove il procedimento all'interno del quale siano state espletate non sia poi sfociato in un tempestivo atto traslativo ovvero sia stato caratterizzato dalla presenza di atti poi dichiarati illegittimi.**

Estratto: «2. Va premesso che, ormai, per giurisprudenza pacifica, "Sono devolute alla giurisdizione amministrativa esclusiva le controversie nelle quali si faccia questione, anche ai fini complementari della tutela risarcitoria, di attività di occupazione e trasformazione di un bene conseguenti ad una dichiarazione di pubblica utilità, con essa congruenti e ad essa conseguenti, anche laddove il procedimento all'interno del quale siano state espletate non sia poi sfociato in un tempestivo atto traslativo ovvero sia stato caratterizzato dalla presenza di atti poi dichiarati illegittimi" (così, da ultimo, Cons. St., sez. IV, sentenza n. 131 del

comma" (3 comma).3. Nel caso di specie, i ricorrenti chiedono il risarcimento del danno, con ciò significando di voler rinunciare alla tutela restitutoria (conf.: Cass.Civ. Sez. I, 19 ottobre 2011, n. 21639).Pertanto, l'Amministrazione ha l'obbligo di attivarsi al fine di adeguare la situazione di fatto a quella di diritto, mediante il ricorso ad un formale atto di acquisizione, anche perché la rimozione dell'opera realizzata risulterebbe molto gravosa e, certamente, in contrasto con gli interessi pubblici perseguiti con la Delibera di C.C.n. 253 del 11.10.2001, inerente la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dei lavori (conf.: Cons. Stato, Sez. VI, 31 ottobre 2011 n. 5813).»

**PATOLOGIA --> OPERA PUBBLICA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA -->  
ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> ADOZIONE,  
DISCREZIONALITÀ --> DISSESTO, MANCANZA RISORSE FINANZIARIE**

CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA n.700 del 05/11/2018  
- Relatore: Giuseppe Barone - Presidente: Rosanna De Nictolis

**Sintesi: Ove venga espressa l'opzione per la acquisizione - ex art. 42 bis tues - dell'immobile illegittimamente occupato, una volta quantificata la somma dovuta al privato, l'ente in stato di dissesto non potrà procedere a pagamento, ostandovi l'art. 248 t.u. n. 267/2000, stante la procedura di dissesto, e stante l'antiorità del fatto produttivo del credito rispetto alla dichiarazione di dissesto medesimo. Sarà pertanto onere del privato creditore – in caso di acquisizione ex art. 42-bis citato e dopo la quantificazione del credito - insinuare il proprio credito nella massa passiva del Comune dissestato.**

Estratto: «Ove venga espressa l'opzione per la acquisizione dell'immobile al patrimonio comunale, una volta quantificata la somma dovuta al privato, il Comune non potrà procedere a pagamento (ovvero il Commissario ad acta non potrà eseguire il pagamento impegnando somme del bilancio comunale), ostandovi l'art. 248 t.u. n. 267/2000, stante la procedura di dissesto, e stante l'antiorità del fatto produttivo del credito rispetto alla dichiarazione di dissesto medesimo (v. da ultimo CGARS 29.10.2018 n. 590 e precedenti ivi richiamati). Sarà pertanto onere del privato creditore – in caso di acquisizione ex art. 42-bis citato e dopo la quantificazione del credito - insinuare il proprio credito nella massa passiva del Comune dissestato.»

TAR CAMPANIA, SEZIONE V NAPOLI n.4092 del 20/06/2018 - Relatore: Diana Caminiti -  
Presidente: Pierluigi Russo

**Sintesi: Ai sensi dell'art. 248 dlgs 267/2000, il divieto di un'azione esecutiva individuale nei confronti del Comune dissestato va esteso a tutte le azioni aventi un medesimo contenuto, tra le quali anche il giudizio di ottemperanza qualora esso sia rivolto alla mera esecuzione di una sentenza del Giudice Ordinario o del G.A. di condanna al pagamento di una somma di denaro. Lo stato di dissesto non preclude tuttavia l'adozione del provvedimento di acquisizione sanante in adempimento del dictum giudiziale, non venendo in rilievo una mera attività di erogazione monetaria connessa a vincolate statuizioni di condanna ad una**

**dare patrimoniale, ma un più complesso esercizio di poteri amministrativi e valutazioni discrezionali prodromici a successivi sviluppi di carattere contabile.**

Estratto: «8. Il Collegio non disconosce la giurisprudenza in materia secondo la quale, avuto riguardo alla norma dell'art. 248 d.lgs. n. 267/2000 - T.U. Enti locali - il divieto di un'azione esecutiva individuale nei confronti del Comune va esteso a tutte le azioni aventi un medesimo contenuto, tra le quali, indubbiamente, anche il giudizio di ottemperanza qualora esso sia rivolto alla mera esecuzione di una sentenza del Giudice Ordinario o del G.A. di condanna al pagamento di una somma di denaro. Ciò in considerazione del rilievo che la procedura di liquidazione dei debiti degli enti locali dissestati è essenzialmente dominata dal principio della "par condicio" dei creditori, sicché la tutela della concorsualità comporta l'inibitoria anche del ricorso di ottemperanza in quanto misura coattiva di soddisfacimento individuale del creditore (cfr in tal senso ex multis T.A.R. Puglia Lecce Sez. III, 17-01-2014, n. 160; in senso analogo Cons. Giust. Amm. Sic., 03-06-2015, n. 423 secondo cui "L'art. 248 del D.Lgs. n. 267 del 2000 comporta, come corollario del dissesto comunale, effetti preclusivi sulle azioni esecutive individuali, ivi compreso, indubbiamente, anche il giudizio di ottemperanza qualora esso sia rivolto alla mera esecuzione di una sentenza di condanna al pagamento di una somma di denaro"; da ultimo Cons. giust. amm. Sicilia, 18-04-2018, n. 227 secondo cui "Nelle ipotesi di dissesto comunale l'effetto preclusivo che l'art. 248 del cit. D.Lgs. n. 267 del 2000 comporta sulle azioni esecutive individuali - ivi compreso, indubbiamente, anche il giudizio di ottemperanza qualora esso sia rivolto alla mera esecuzione di una sentenza di condanna al pagamento di una somma di denaro, il compito del Commissario ad acta è quello di verificare che tutti i crediti in ottemperanza verso il Comune siano correttamente inseriti nella massa passiva ex art. 254 del D.Lgs. n. 267 del 2000").

8.1. Peraltro nell'ipotesi di specie non può farsi applicazione della citata giurisprudenza, non avendo il Comune mai adottato il provvedimento di acquisizione sanante, ad onta della quantificazione delle somme preordinata alla sua adozione, come comprovato dalla stessa documentazione prodotta dal commissario ad acta, per cui per un verso non si può ritenere che si verta della mera esecuzione di una sentenza di condanna alla corresponsione di una somma di denaro, per altro verso alcun rilievo può assumere l'inserimento al passivo della somma quantificata nella relazione di stima dell'Ufficio tecnico, cui non è seguita l'adozione di alcun provvedimento di acquisizione sanante.

8.2. Al riguardo pertanto non può che ribadirsi quanto ritenuto dalla Sezione con la sentenza di ottemperanza n. 01243/2016 che ha provveduto all'accoglimento del ricorso per ottemperanza della sentenza n. 724/2015 sulla base dei seguenti rilievi "Vista la sentenza di questa Sezione n. 724/2015 in accoglimento del ricorso dall'odierna parte ricorrente - a seguito di vicenda ablatoria riguardante l'occupazione sine titolo di immobili di sua proprietà - e della successiva istanza di ottemperanza rimaste inesequite; Considerato infatti che le stesse, ritualmente notificate, non risultano adempiute dell'amministrazione nei molteplici sensi ivi disposti ed in particolare con riguardo all'adozione di un provvedimento ex art. 42 bis TU espropri (secondo peraltro un intendimento procedimentale già condiviso e rappresentato dall'amministrazione comunale: cfr. documentazione in atti); Ritenuto che l'eccepito stato di dissesto non appare preclusivo rispetto siffatta modalità adempitiva del dictum giudiziale, non venendo in rilievo una mera attività di erogazione monetaria connessa a vincolate statuizioni di condanna ad una dare patrimoniale, ma un più complesso esercizio di poteri amministrativi e valutazioni discrezionali prodromici a successivi sviluppi di carattere contabile (cfr. T.A.R. Palermo, (Sicilia), sez. III, 19/09/2013, n. 1693)".»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.2141 del 09/04/2018 - Relatore: Silvia Martino -  
Presidente: Vito Poli

**Sintesi: È impedito dalla data di dichiarazione di dissesto: a) ai singoli creditori, di intraprendere o proseguire azioni esecutive per i debiti rientranti nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione; b) ai debiti insoluti, di produrre rivalutazione monetaria ed interessi di qualsivoglia natura. Il credito costituito sia dal risarcimento per il mancato godimento delle aree di cui è stata disposta la restituzione, sia dagli indennizzi dovuti per quelle acquisite ex art 42 bis tues, sebbene liquidato in epoca successiva alla dichiarazione di dissesto, può ben trarre origine da un fatto illecito precedente alla stessa.**

Estratto: «11. È invece fondato il secondo motivo d'appello. Reputa infatti il Collegio che, diversamente da quanto opinato dal T.a.r., il credito per cui è causa - costituito sia dal risarcimento per il mancato godimento delle aree di cui è stata disposta la restituzione all'appellata, sia dagli indennizzi dovuti per quelle acquisite ex art 42 – bis cit. - sebbene liquidato in epoca successiva alla dichiarazione di dissesto, tragga origine da un fatto illecito non solo posto in essere ma, a ben vedere, anche accertato con sentenza passata in giudicato in data anteriore a tale dichiarazione, conformemente a quanto previsto dall'art. 252, comma 4, del t.u. enti locali, secondo cui «L'organo straordinario di liquidazione ha competenza relativamente a fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato», nonché dall'art. 5, comma 2, del d.l. 29 marzo 2004, n.80, convertito dalla l. 28 maggio 2004, n. 140, secondo cui «Ai fini dell'applicazione degli articoli 252, comma 4, e 254, comma 3, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, si intendono compresi nelle fattispecie ivi previste tutti i debiti correlati ad atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, pur se accertati, anche con provvedimento giurisdizionale, successivamente a tale data ma, comunque, non oltre quella di approvazione del rendiconto della gestione di cui all'articolo 256, comma 11, del medesimo testo unico».11.1. Come noto, secondo quanto disposto dall'art. 248, commi 2 e 4, t.u. enti locali, «2. Dalla data della dichiarazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto di cui all'articolo 256 non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti dell'ente per i debiti che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione. Le procedure esecutive pendenti alla data della dichiarazione di dissesto [...] sono dichiarate estinte d'ufficio dal giudice con inserimento nella massa passiva dell'importo dovuto a titolo di capitale, accessori e spese. [...]» 4. Dalla data della deliberazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto di cui all'articolo 256 i debiti insoluti a tale data e le somme dovute per anticipazioni di cassa e già erogate non producono più interessi né sono soggetti a rivalutazione monetaria. Uguale disciplina si applica ai crediti nei confronti dell'ente che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione a decorrere dal momento della loro liquidità ed esigibilità».La disposizione da ultimo esaminata, in parte qua sostanzialmente riproduttiva della norma sancita dall'art. 81, d.lgs. n. 77 del 1995 (a sua volta mutuata dall'art. 21, d.l. n. 8 del 1993), impedisce dalla data di dichiarazione di dissesto:a) ai singoli creditori, di intraprendere o proseguire azioni esecutive per i debiti rientranti nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione;b) ai debiti insoluti, di produrre rivalutazione monetaria ed interessi di qualsivoglia natura.11.2. Tale procedura di liquidazione

dei debiti è essenzialmente dominata dal principio della par condicio dei creditori, sicché la tutela della concorsualità comporta, in linea generale, l'inibitoria anche del ricorso di ottemperanza in quanto misura coattiva di soddisfacimento individuale del creditore (Cons. Stato, sez. IV, n. 8363 del 30 novembre 2010 che richiama sez. VI, 26 novembre 2007, n. 6035; sez. V, 3 marzo 2004, n. 1035; sez. IV, 23 aprile 1999, n. 707; e, soprattutto Ad. plen., 24 giugno 1998, n. 4, resa in fattispecie governata dall'art. 21, d.l. n. 8 del 1993). Come ricordato dalla Sezione nella sentenza n. 8363 del 2010, testé citata, una importante, parziale, deroga a tale divieto è stata elaborata dalla menzionata pronuncia dell'Adunanza plenaria n. 4 del 1998 nella parte in cui ha riconosciuto che la speciale disciplina normativa per gli enti dissestati, inibendo le azioni esecutive «pure», ammette quelle aventi un sostanziale contenuto di cognizione perché rivolte, ad esempio, a quantificare le somme effettivamente dovute in base ad un giudicato che si sia limitato (come nel caso di specie) a fissare criteri generali; in tal caso il giudice dell'ottemperanza, anche mediante un proprio commissario, può liquidare le somme effettivamente dovute, segnalando l'esistenza e l'importo del credito all'organo straordinario di gestione.

11.3. Sebbene in ordine all'applicazione delle norme in esame sia possibile rilevare l'esistenza di precedenti giurisprudenziali non sempre conformi (così come si evince da quelli citati nella sentenza impugnata e dalla parte appellata), osserva il Collegio che, a mente dell'art. 99 comma 3, c.p.a., si intende aderire a quello elaborato dalla Plenaria n. 4 del 1998 (successivamente, nel medesimo senso, cfr. Cons. giust. amm., n. 423 del 2015). Per completezza si evidenzia come anche il Ministero dell'interno si attenga a tale esegesi della disciplina normativa di riferimento (come emerge dal parere dianzi citato).

11.4. La ricostruzione interpretativa sopra sintetizzata ha trovato, inoltre, un decisivo avallo da parte delle Corti costituzionale, nella sentenza n. 154 del 21 giugno 2013, relativa alle analoghe disposizioni vigenti per le obbligazioni rientranti nella gestione commissariale del Comune di Roma (cfr., in particolare, l'art. 4, comma 8-bis, ultimo periodo, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, conv. con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 marzo 2010, n. 42, nella parte in cui prevede, «ai fini di una corretta imputazione del piano di rientro», che il primo periodo del comma 3 dell'articolo 78 del d.l. n. 112 del 2008 «si interpreta nel senso che la gestione commissariale del comune assume, con bilancio separato rispetto a quello della gestione ordinaria, tutte le obbligazioni derivanti da fatti o atti posti in essere fino alla data del 28 aprile 2008, anche qualora le stesse siano accertate e i relativi crediti liquidati con sentenze pubblicate successivamente alla medesima data»). La Corte ha ribadito che «in una procedura concorsuale - tipica di uno stato di dissesto - una norma che ancori ad una certa data il fatto o l'atto genetico dell'obbligazione è logica e coerente, proprio a tutela dell'eguaglianza tra i creditori, mentre la circostanza che l'accertamento del credito intervenga successivamente è irrilevante ai fini dell'imputazione». Secondo la Corte, sarebbe infatti «irragionevole il contrario, giacché farebbe difetto una regola precisa per individuare i crediti imputabili alla gestione commissariale o a quella ordinaria e tutto sarebbe affidato alla casualità del momento in cui si forma il titolo esecutivo, anche all'esito di una procedura giudiziaria di durata non prevedibile. La fissazione di una data per distinguere le due gestioni avrebbe un valore soltanto relativo, né sarebbe perseguito in modo efficace l'obiettivo di tenere indenne la gestione ordinaria [...] dagli effetti del debito pregresso [...]».

11.5. Dai principi testé richiamati, discendono i seguenti corollari necessariamente applicabili alla fattispecie: a) l'obbligazione risarcitoria e/o indennitaria, è sorta dalla sentenza n. 3462 del 17 luglio 2012, che ha annullato gli atti della procedura espropriativa qui in esame e condannato il Comune a risarcire il danno per l'occupazione sine titolo dei terreni della signora Di Martino, oltre che alla restituzione dei medesimi, in alternativa all'adozione di un provvedimento di

acquisizione sanante;b) il credito determinato dal commissario ad acta con la delibera n. 1/2016 rientra nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione, al quale spetta pertanto ogni ulteriore determinazione. 12. In definitiva, per quanto appena argomentato, l'appello merita, in parte, accoglimento, con la conseguenza che, in parziale riforma della sentenza impugnata, il reclamo del Comune di San Cipriano d'Aversa deve essere accolto, nei sensi e nei limiti testé precisati. Rimane inteso che il giudizio per la completa esecuzione del giudicato per cui è causa prosegue innanzi al T.a.r. per la Campania, come del resto statuito espressamente dalla sentenza n. 3176 del 2016 (pagine 10 -11): in tale sede, conseguentemente, saranno affrontate le eventuali ulteriori questioni che dovessero profilarsi ad opera delle parti, del commissario ad acta ovvero del giudice.»

TAR CAMPANIA, SEZIONE V NAPOLI n.4177 del 29/08/2017 - Relatore: Gabriella Caprini - Presidente: Santino Scudeller

**Sintesi: L'obbligo di pronunciarsi sulla istanza presentata dai ricorrenti ai sensi dell'art. 42-bis del d.P.R. n. 327/2001 non consente di prescindere dai limiti finanziari imposti dall'ordinamento giuridico agli enti locali che hanno dichiarato lo stato di dissesto, atteso che anche per l'adozione del provvedimento di acquisizione sanante è necessario reperire la relativa provvista finanziaria.**

**Sintesi: Anche nell'esecuzione dell'articolo 42-bis del dPR 327/2001 occorre tener conto degli articoli 248, comma 2, e 250, comma 1, del dLgs 267/2000 sul dissesto finanziario degli enti locali. La dichiarazione del dissesto finanziario determina infatti una cristallizzazione della situazione finanziaria dell'Ente, fino alla approvazione del bilancio riequilibrato, rispetto all'assunzione di spese ulteriori rispetto alle somme complessivamente superiori a quelle definitivamente previste nell'ultimo bilancio approvato con riferimento all'esercizio in corso, comunque nei limiti delle entrate accertate (in altre parole, le spese impegnate non possono superare le entrate accertate).**

**Sintesi: In caso di dissesto finanziario del soggetto chiamato a restituire o acquisire coattivamente un bene illegittimamente occupato, occorre verificare la esistenza della effettiva copertura finanziaria per procedere alla acquisizione sanante dell'immobile occupato.**

Estratto: «Il Collegio rileva inoltre dalla documentazione in atti che, con deliberazione del Consiglio comunale n. 44 del 28 aprile 2016, il Comune di Benevento ha riconosciuto quale debito fuori bilancio, in relazione alla procedura espropriativa de qua, la somma di € 140.953,25; la predetta deliberazione consiliare è anteriore alla dichiarazione dello stato di dissesto e non risulta essere stata impugnata, con la conseguenza che correttamente (e doverosamente) il Commissario ad acta ha chiesto l'ammissione del relativo credito nella massa passiva dell'Ente (sul punto non possono essere condivise le contestazioni sollevate dalle parti ricorrenti).Con riguardo agli ulteriori adempimenti del Commissario ad acta, il Collegio deve rilevare che il fatto che la sentenza sopra richiamata contenga l'ordine rivolto al Comune di Benevento di pronunciarsi sulla istanza presentata dai ricorrenti ai sensi dell'art. 42-bis del d.P.R. n. 327/2001 non consente di prescindere dai limiti finanziari imposti dall'ordinamento giuridico agli enti locali che hanno dichiarato lo stato di dissesto, atteso che

anche per l'adozione del provvedimento di acquisizione sanante è necessario reperire la relativa provvista finanziaria. Ne consegue che non si può non tener conto dell'art. 248, 2° comma, del d.lgs. n. 267/2000 a norma del quale: "2. Dalla data della dichiarazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto di cui all'articolo 256 non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti dell'ente per i debiti che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione. Le procedure esecutive pendenti alla data della dichiarazione di dissesto, nelle quali sono scaduti i termini per l'opposizione giudiziale da parte dell'ente, o la stessa benché proposta è stata rigettata, sono dichiarate estinte d'ufficio dal giudice con inserimento nella massa passiva dell'importo dovuto a titolo di capitale, accessori e spese" nonché dell'art. 250, comma 1, del d.lgs. n. 267/2000 a norma del quale: "1. Dalla data di deliberazione del dissesto finanziario e sino alla data di approvazione dell'ipotesi di bilancio riequilibrato di cui all'articolo 261 l'ente locale non può impegnare per ciascun intervento somme complessivamente superiori a quelle definitivamente previste nell'ultimo bilancio approvato con riferimento all'esercizio in corso, comunque nei limiti delle entrate accertate. I relativi pagamenti in conto competenza non possono mensilmente superare un dodicesimo delle rispettive somme impegnabili, con esclusione delle spese non suscettibili di pagamento frazionato in dodicesimi. L'ente applica principi di buona amministrazione al fine di non aggravare la posizione debitoria e mantenere la coerenza con l'ipotesi di bilancio riequilibrato predisposta dallo stesso". La dichiarazione del dissesto finanziario determina infatti una cristallizzazione della situazione finanziaria dell'Ente, fino alla approvazione del bilancio riequilibrato, rispetto all'assunzione di spese ulteriori rispetto alle somme complessivamente superiori a quelle definitivamente previste nell'ultimo bilancio approvato con riferimento all'esercizio in corso, comunque nei limiti delle entrate accertate (in altre parole, le spese impegnate non possono superare le entrate accertate). Tuttavia, stante l'avvenuto riconoscimento, per effetto della delibera consiliare n. 44 del 28 aprile 2016, quale debito fuori bilancio per la procedura espropriativa de qua della somma di € 140.953,25 (la cui quantificazione deve ritenersi compatibile con la stima effettuata dal c.t.u., Ing. Mormone Carlo, nella perizia depositata in giudizio in data 24 ottobre 2013) e al fine di non paralizzare ulteriormente l'azione esecutiva, ritiene il Collegio che il Commissario ad acta debba proseguire nell'incarico affidatogli, procedendo ai seguenti adempimenti: a) verificare la esistenza della effettiva copertura finanziaria per procedere alla acquisizione sanante dell'immobile occupato (è ben possibile che il Comune di Benevento abbia riconosciuto per la procedura espropriativa de qua la sussistenza di un debito fuori bilancio, ma non abbia individuato la fonte di finanziamento necessaria ad assicurare la relativa copertura finanziaria); b) verificare la concorrente sussistenza anche di tutti gli altri presupposti previsti dall'art. 42 – bis del d.P.R. n. 327/2001 e s.m.i.; c) verificare l'inserimento nella massa passiva della gestione liquidatoria delle spese di giudizio liquidate in favore dei ricorrenti nella sentenza n. 2005/2015 nonché delle spese di giudizio liquidate in favore del c.t.u. (poste definitivamente a carico del Comune di Benevento). In esito alla attività istruttoria effettuata e sulla base delle relative risultanze, il Commissario ad acta è tenuto ad adottare un provvedimento formale, nel quale si pronuncia, con congrua motivazione, sulla istanza formale presentata dai ricorrenti al fine di ottenere l'emanazione di un provvedimento di acquisizione sanante, ai sensi dell'art. 42- bis del d.P.R. n. 327/2001.»

TAR CAMPANIA, SEZIONE V NAPOLI n.3946 del 25/07/2017 - Relatore: Paolo Marotta -  
Presidente: Santino Scudeller

**Sintesi: La sentenza contenente l'ordine all'ente che occupa illegittimamente un bene privato di pronunciarsi sulla istanza presentata dai proprietari del bene occupato in ordine all'acquisizione sanante ex art. 42-bis del d.P.R. n. 327/2001 non consente di prescindere dai limiti finanziari imposti dall'ordinamento giuridico agli enti locali che hanno dichiarato lo stato di dissesto, atteso che anche per l'adozione del provvedimento di acquisizione sanante è necessario reperire la relativa provvista finanziaria.**

**Sintesi: Qualora, nonostante lo stato di dissesto dell'ente, sia riconosciuta una somma quale debito fuori bilancio per una procedura espropriativa, ai fini dell'eventuale emanazione di un provvedimento di acquisizione coattiva sanante dell'immobile illegittimamente occupato, occorre verificare la esistenza della effettiva copertura finanziaria per procedere alla acquisizione nonché la concorrente sussistenza anche di tutti gli altri presupposti previsti dall'art. 42 – bis del d.P.R. n. 327/2001.**

Estratto: «Il Collegio rileva inoltre dalla documentazione in atti che, con deliberazione del Consiglio comunale n. 44 del 28 aprile 2016, il Comune di Benevento ha riconosciuto quale debito fuori bilancio, in relazione alla procedura espropriativa de qua, la somma di € 74.675,92; la predetta deliberazione consiliare è anteriore alla dichiarazione dello stato di dissesto e non risulta essere stata impugnata, con la conseguenza che correttamente (e doverosamente) il Commissario ad acta ha chiesto l'ammissione del relativo credito nella massa passiva dell'Ente (sul punto non possono essere condivise le contestazioni sollevate dalle parti ricorrenti). Con riguardo agli ulteriori adempimenti del Commissario ad acta, il Collegio deve rilevare che il fatto che la sentenza sopra richiamata contenga l'ordine rivolto al Comune di Benevento di pronunciarsi sulla istanza presentata dai ricorrenti ai sensi dell'art. 42-bis del d.P.R. n. 327/2001 non consente di prescindere dai limiti finanziari imposti dall'ordinamento giuridico agli enti locali che hanno dichiarato lo stato di dissesto, atteso che anche per l'adozione del provvedimento di acquisizione sanante è necessario reperire la relativa provvista finanziaria. Ne consegue che non si può non tener conto dell'art. 248, 2° comma, del d.lgs. n. 267/2000 a norma del quale: "2. Dalla data della dichiarazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto di cui all'articolo 256 non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti dell'ente per i debiti che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione. Le procedure esecutive pendenti alla data della dichiarazione di dissesto, nelle quali sono scaduti i termini per l'opposizione giudiziale da parte dell'ente, o la stessa benché proposta è stata rigettata, sono dichiarate estinte d'ufficio dal giudice con inserimento nella massa passiva dell'importo dovuto a titolo di capitale, accessori e spese" nonché dell'art. 250, comma 1, del d.lgs. n. 267/2000 a norma del quale: "1. Dalla data di deliberazione del dissesto finanziario e sino alla data di approvazione dell'ipotesi di bilancio riequilibrato di cui all'articolo 261 l'ente locale non può impegnare per ciascun intervento somme complessivamente superiori a quelle definitivamente previste nell'ultimo bilancio approvato con riferimento all'esercizio in corso, comunque nei limiti delle entrate accertate. I relativi pagamenti in conto competenza non possono mensilmente superare un dodicesimo delle rispettive somme impegnabili, con esclusione delle spese non suscettibili di pagamento frazionato in dodicesimi. L'ente applica principi di buona amministrazione al fine di non aggravare la posizione debitoria e mantenere la coerenza con l'ipotesi di bilancio riequilibrato predisposta dallo stesso". La dichiarazione del dissesto finanziario determina infatti una cristallizzazione della situazione finanziaria dell'Ente, fino alla approvazione del

bilancio riequilibrato, rispetto all'assunzione di spese ulteriori rispetto alle somme complessivamente superiori a quelle definitivamente previste nell'ultimo bilancio approvato con riferimento all'esercizio in corso, comunque nei limiti delle entrate accertate (in altre parole, le spese impegnate non possono superare le entrate accertate). Tuttavia, stante l'avvenuto riconoscimento, per effetto della delibera consiliare n. 44 del 28 aprile 2016, quale debito fuori bilancio per la procedura espropriativa de qua della somma di € 74.675,92 (la cui quantificazione deve ritenersi compatibile con la stima effettuata dal c.t.u., arch. Ciro Guida, nella perizia depositata in giudizio in data 4 giugno 2014) e al fine di non paralizzare ulteriormente l'azione esecutiva, ritiene il Collegio che il Commissario ad acta debba proseguire nell'incarico affidatogli, procedendo ai seguenti adempimenti: a) verificare la esistenza della effettiva copertura finanziaria per procedere alla acquisizione sanante dell'immobile occupato (è ben possibile che il Comune di Benevento abbia riconosciuto per la procedura espropriativa de qua la sussistenza di un debito fuori bilancio, ma non abbia individuato la fonte di finanziamento necessaria ad assicurare la relativa copertura finanziaria); b) verificare la concorrente sussistenza anche di tutti gli altri presupposti previsti dall'art. 42 – bis del d.P.R. n. 327/2001 e s.m.i.; c) verificare l'inserimento nella massa passiva della gestione liquidatoria delle spese di giudizio liquidate in favore dei ricorrenti nella sentenza n. 2003/2015 nonché delle spese di giudizio liquidate in favore del c.t.u. (poste definitivamente a carico del Comune di Benevento). In esito alla attività istruttoria effettuata e sulla base delle relative risultanze, il Commissario ad acta è tenuto ad adottare un provvedimento formale, nel quale si pronunci, con congrua motivazione, sulla istanza formale presentata dai ricorrenti al fine di ottenere l'emanazione di un provvedimento di acquisizione sanante, ai sensi dell'art. 42- bis del d.P.R. n. 327/2001.»

TAR LAZIO, SEZIONE II TER ROMA n.7804 del 05/07/2017 - Relatore: Salvatore Gatto Costantino - Presidente: Pietro Morabito

**Sintesi: Nel caso in cui un Comune abbia avviato la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale e abbia domandato la sospensione del giudizio di ottemperanza ai sensi e per gli effetti dell'art. 243-bis, d.lg. 18 agosto 2000 n. 267, il ricorso è ammissibile e procedibile nei limiti della domanda volta a ottenere, mediante la scelta discrezionalmente rimessa alla P.A. (ovvero in sua sostituzione, in fase di esecuzione del giudicato, al Commissario ad acta), l'adozione del provvedimento di acquisizione sanante ovvero di restituzione del fondo con quantificazione delle somme dovute a titolo di risarcimento e indennizzo secondo i criteri indicati nella sentenza definitiva, al fine precipuo dell'inserimento del debito così liquidato nel piano di risanamento secondo il sistema e le procedure di cui agli artt. 243-bis e ss. ovvero, in caso di dissesto finanziario, nel piano di rilevazione della massa passiva ex art. 254, d.lg. n. 267 del 2000, e, comunque, al riconoscimento della sua legittimità quale debito fuori bilancio.**

Estratto: «Si è ritenuto, in giurisprudenza, che nel caso in cui un Comune abbia avviato la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale e abbia domandato la sospensione del giudizio di ottemperanza ai sensi e per gli effetti dell'art. 243-bis, d.lg. 18 agosto 2000 n. 267, il ricorso è ammissibile e procedibile nei limiti della domanda volta a ottenere, mediante la scelta discrezionalmente rimessa alla P.A. (ovvero in sua sostituzione, in fase di esecuzione del giudicato, al Commissario ad acta), l'adozione del provvedimento di acquisizione sanante

parte dell'amministrazione, la tutela reale e cautelare apprestata nei confronti di qualsiasi soggetto dell'ordinamento (restituzione, riduzione in pristino stato dell'immobile, provvedimenti di urgenza per impedirne la trasformazione ecc), oltre al consueto risarcimento del danno, ancorato ai parametri dell'art. 2043 c.c.. Trattandosi, in entrambi i casi di un'ipotesi d'illecito permanente, lo stesso viene a cessare solo per effetto della restituzione, di un accordo transattivo, della compiuta usucapione da parte dell'occupante che lo ha trasformato, ovvero della rinuncia del proprietario al suo diritto, implicita nella richiesta di risarcimento dei danni per equivalente.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.11477 del 03/06/2016 - Relatore: Maria Giovanna Concetta Sambito - Presidente: Salvatore Salvago

**Sintesi: La sentenza Sezioni Unite n. 735 del 2015, ha superato l'argomento secondo cui l'occupazione c.d. usurpativa si differenzia da quella c.d. appropriativa, per la natura d'illecito permanente della prima (connesso all'inesistenza di una valida dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, idonea ad imprimere al bene la specifica qualità) e d'illecito istantaneo con effetti permanenti della seconda (caratterizzata dalla mancanza di dichiarazione di pubblica utilità), affermando trattarsi, in entrambi i casi, di un illecito a carattere permanente, inidoneo a costituire fonte di acquisizione autoritativa del bene alla mano pubblica.**

**Sintesi: La presenza della dichiarazione di pubblica utilità non è in grado di differenziare la forma di illecito costituita dall'occupazione illegittima da quella in cui la dichiarazione anzidetta è assente, e, poiché non è idonea a comportare l'acquisto del bene occupato alla mano pubblica, non incide sulla causa petendi, giuridicamente significativa, rappresentata in entrambi i casi da un illecito a carattere permanente sanzionato dall'art. 2043 c.c..**

Estratto: «5. L'istituto dell'occupazione appropriativa, di genesi pretoria, sorto a seguito della sentenza n. 1464 del 1983 delle Sezioni Unite di questa Corte, e successivamente variamente sviluppato e sempre applicato in giurisprudenza - in funzione di garanzia della posizione del privato, rimasto formalmente proprietario di un bene inglobato in un'opera pubblica e non espropriato - è stato, di recente, riconsiderato dalle Sezioni Unite di questa Corte che, con la sentenza n. 735 del 2015, hanno, invece, ritenuto il predetto istituto non conforme con il principio enunciato dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, secondo cui l'espropriazione deve sempre avvenire in "buona e debita forma", e, pertanto, superando il pregresso indirizzo conservativo dell'istituto, lo hanno esattamente equiparato a quello della c.d. occupazione usurpativa (Cass. n. 1814 del 2000). In particolare, la citata sentenza ha superato l'argomento secondo cui l'occupazione c.d. usurpativa si differenzia da quella c.d. appropriativa, per la natura d'illecito permanente della prima (connesso all'inesistenza di una valida dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, idonea ad imprimere al bene la specifica qualità) e d'illecito istantaneo con effetti permanenti della seconda (caratterizzata dalla mancanza di dichiarazione di pubblica utilità), affermando trattarsi, in entrambi i casi, di un illecito a carattere permanente, inidoneo a costituire fonte di acquisizione autoritativa del bene alla mano pubblica, riconoscendosi al proprietario - rimasto tale nonostante la manipolazione, illecita, del bene da parte dell'amministrazione - la tutela reale e cautelare apprestata nei confronti di qualsiasi soggetto dell'ordinamento (restituzione, riduzione in pristino stato

usucapione e di prescrizione sollevate dal Comune di Villa Collemandina, nonché le analoghe eccezioni sollevate dalla cooperativa attuatrice dell'intervento e dagli assegnatari degli alloggi di edilizia residenziale pubblica realizzati sui terreni in questione.4.2.1. Il decreto di occupazione d'urgenza dei terreni posti in località Vergaia da parte del Comune di Villa Collemandina risale al 13 febbraio 1985, e nell'agosto dello stesso anno il Comune ha ceduto alla cooperativa edificatrice "Il Pianello" il diritto di superficie sull'area per realizzarvi due fabbricati residenziali, per complessivi sei appartamenti di edilizia agevolata. Le opere sono state ultimate nel novembre 1989, entro il termine di occupazione legittima, e nel novembre del 1991 la cooperativa ha ceduto gli alloggi ai soci assegnatari, i quali sono subentrati in tutti i diritti e gli obblighi derivanti dalla convenzione del 1985, rendendosi così titolari del diritto di superficie a suo tempo ceduto dal Comune. Dalla sequenza degli eventi discende, in primo luogo, la radicale inconfigurabilità di un acquisto per usucapione ordinaria in capo al Comune resistente, giacché anche in questo caso, come per i terreni in località Piane, il decorso del termine ventennale risulta interrotto dalla notifica dell'atto di citazione dinanzi al tribunale di Lucca, il 15 novembre 2000. Volendo quindi ipotizzare che il completamento degli edifici nel novembre del 1989 abbia determinato quella irreversibile trasformazione idonea ad operare il trasferimento della proprietà a norma dell'art. 3 della legge n. 458/1988, il residuo diritto dei ricorrenti al risarcimento del danno da definitiva perdita del diritto dominicale dovrebbe nondimeno dichiararsi prescritto sia nei confronti del Comune, ove si ritenga che l'attività della cooperativa concessionaria sia comunque imputabile all'amministrazione, sia nei confronti della stessa cooperativa "Il Pianello", ove si ritenga invece che sia quest'ultima a giovare dell'acquisto nascente dall'occupazione e irreversibile trasformazione. Richiamato quanto già esposto sub 4.1.5. in ordine agli altri atti cui i ricorrenti attribuiscono efficacia interruttiva della prescrizione, la citazione del Comune dinanzi al tribunale di Lucca e la successiva chiamata in causa della cooperativa, eseguita con atto notificato il 20 gennaio 2001 (ma sui reali contenuti della chiamata v. meglio infra), sono infatti successive al decorso del termine stabilito dall'art. 2947 c.c., e questo anche a volerne far coincidere il dies a quo con la scadenza del termine di occupazione legittima prorogato fino al 13 febbraio 1994 dai già menzionati artt. 14 co. 2 del D.L. n. 534/1987 e 22 della legge n. 158/1991.4.2.2. Volendo, al contrario, ipotizzare l'inoperatività della previsione di cui all'art. 3 l. n. 458/1988 e la conseguente natura permanente dell'illecito sofferto dagli odierni ricorrenti, nei limiti della giurisdizione di questo T.A.R. deve osservarsi come in virtù dell'atto di assegnazione del 20 novembre 1991, trascritto il 4 dicembre 1991, e della contestuale immissione nel possesso degli alloggi, i soci assegnatari – la cui condizione di buona fede al momento dell'acquisto non è contestata dai ricorrenti e pertanto si presume (art. 1147 c.c.) – abbiano usucapito ai sensi dell'art. 1159 c.c. il diritto di superficie ceduto loro dalla cooperativa, senza che il decorso del termine decennale all'uopo richiesto dalla legge possa considerarsi validamente interrotto dalla notificazione dell'atto di chiamata in causa nel giudizio civile inizialmente promosso dai signori Bimbi nei confronti del Comune.»

**Sintesi: L'eventuale questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 l. n. 458/1998 è irrilevante qualora, volendo ipotizzarne l'inoperatività e la conseguente natura permanente dell'illecito, debba tuttavia ritenersi (nel caso concreto) che in virtù dell'atto di assegnazione e della contestuale immissione nel possesso degli alloggi, i soci assegnatari – la cui condizione di buona fede al momento dell'acquisto non è contestata e pertanto si presume (art. 1147 c.c.) – abbiano usucapito ai sensi dell'art. 1159 c.c. il diritto di superficie loro ceduto.**

Estratto: «In punto di rilevanza dell'eventuale questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 l. n. 458/1998, debbono essere, tuttavia, preliminarmente riesaminate le eccezioni di usucapione e di prescrizione sollevate dal Comune di Villa Collemandina, nonché le analoghe eccezioni sollevate dalla cooperativa attuatrice dell'intervento e dagli assegnatari degli alloggi di edilizia residenziale pubblica realizzati sui terreni in questione.4.2.1. Il decreto di occupazione d'urgenza dei terreni posti in località Vergaia da parte del Comune di Villa Collemandina risale al 13 febbraio 1985, e nell'agosto dello stesso anno il Comune ha ceduto alla cooperativa edificatrice "Il Pianello" il diritto di superficie sull'area per realizzarvi due fabbricati residenziali, per complessivi sei appartamenti di edilizia agevolata. Le opere sono state ultimate nel novembre 1989, entro il termine di occupazione legittima, e nel novembre del 1991 la cooperativa ha ceduto gli alloggi ai soci assegnatari, i quali sono subentrati in tutti i diritti e gli obblighi derivanti dalla convenzione del 1985, rendendosi così titolari del diritto di superficie a suo tempo ceduto dal Comune. Dalla sequenza degli eventi discende, in primo luogo, la radicale inconfigurabilità di un acquisto per usucapione ordinaria in capo al Comune resistente, giacché anche in questo caso, come per i terreni in località Piane, il decorso del termine ventennale risulta interrotto dalla notifica dell'atto di citazione dinanzi al tribunale di Lucca, il 15 novembre 2000. Volendo quindi ipotizzare che il completamento degli edifici nel novembre del 1989 abbia determinato quella irreversibile trasformazione idonea ad operare il trasferimento della proprietà a norma dell'art. 3 della legge n. 458/1988, il residuo diritto dei ricorrenti al risarcimento del danno da definitiva perdita del diritto dominicale dovrebbe nondimeno dichiararsi prescritto sia nei confronti del Comune, ove si ritenga che l'attività della cooperativa concessionaria sia comunque imputabile all'amministrazione, sia nei confronti della stessa cooperativa "Il Pianello", ove si ritenga invece che sia quest'ultima a giovare dell'acquisto nascente dall'occupazione e irreversibile trasformazione. Richiamato quanto già esposto sub 4.1.5. in ordine agli altri atti cui i ricorrenti attribuiscono efficacia interruttiva della prescrizione, la citazione del Comune dinanzi al tribunale di Lucca e la successiva chiamata in causa della cooperativa, eseguita con atto notificato il 20 gennaio 2001 (ma sui reali contenuti della chiamata v. meglio infra), sono infatti successive al decorso del termine stabilito dall'art. 2947 c.c., e questo anche a volerne far coincidere il dies a quo con la scadenza del termine di occupazione legittima prorogato fino al 13 febbraio 1994 dai già menzionati artt. 14 co. 2 del D.L. n. 534/1987 e 22 della legge n. 158/1991.4.2.2. Volendo, al contrario, ipotizzare l'inoperatività della previsione di cui all'art. 3 l. n. 458/1988 e la conseguente natura permanente dell'illecito sofferto dagli odierni ricorrenti, nei limiti della giurisdizione di questo T.A.R. deve osservarsi come in virtù dell'atto di assegnazione del 20 novembre 1991, trascritto il 4 dicembre 1991, e della contestuale immissione nel possesso degli alloggi, i soci assegnatari – la cui condizione di buona fede al momento dell'acquisto non è contestata dai ricorrenti e pertanto si presume (art. 1147 c.c.) – abbiano usucapito ai sensi dell'art. 1159 c.c. il diritto di superficie ceduto loro dalla cooperativa, senza che il decorso del termine decennale all'uso richiesto dalla legge possa considerarsi validamente interrotto dalla notificazione dell'atto di chiamata in causa nel giudizio civile inizialmente promosso dai signori Bimbi nei confronti del Comune.»

**PATOLOGIA --> OPERA PUBBLICA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA -->  
OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE  
APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA --> MOMENTO DELL'ACQUISTO A TITOLO  
ORIGINARIO**

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.18941 del 27/09/2016 - Relatore: Maria Giovanna Concetta Sambito - Presidente: Salvatore Salvago

**Sintesi: Il completamento dell'opera prima dell'emissione del decreto di esproprio, ma in pendenza del termine per l'occupazione di urgenza, non assume alcun rilievo, verificandosi l'acquisto della proprietà del fondo in capo all'amministrazione semmai soltanto alla scadenza di detto termine per effetto dell'occupazione acquisitiva.**

Estratto: «p. 6.1.1. - Esso è infondato nella parte in cui sostiene che, una volta intervenuta l'irreversibile trasformazione del fondo, quantunque in pendenza del termine per l'occupazione di urgenza, si determinerebbe l'acquisto della proprietà del bene irreversibilmente trasformato in capo all'amministrazione, con conseguente preclusione della successiva pronuncia del decreto di esproprio. L'occupazione appropriativa presenta infatti i seguenti caratteri: a) la trasformazione irreversibile del fondo, con destinazione ad opera pubblica o ad uso pubblico, determina l'acquisizione della proprietà alla mano pubblica; b) il fenomeno, in assenza di formale decreto di esproprio, ha il carattere dell'illiceità, che si consuma alla scadenza del periodo di occupazione autorizzata (e, quindi, legittima) se nel frattempo l'opera è stata realizzata, oppure al momento della trasformazione qualora l'ingerenza nella proprietà privata abbia già carattere abusivo, ovvero se essa acquisti tale carattere perché la trasformazione medesima avviene dopo la scadenza del periodo di occupazione legittima; c) l'acquisto a favore della pubblica amministrazione si determina soltanto qualora l'opera sia funzionale ad una destinazione pubblica e ciò avviene solo per effetto di una dichiarazione di pubblica utilità formale o connessa ad un atto amministrativo che, per legge, produca tale effetto, con conseguente esclusione dall'ambito applicativo dell'istituto di comportamenti della pubblica amministrazione non collegati ad alcuna utilità pubblica formalmente dichiarata (c.d. occupazione usurpativa), o per mancanza ab initio della dichiarazione di pubblica utilità o perché questa è venuta meno in seguito ad annullamento dell'atto in cui essa era contenuta o per scadenza dei relativi termini (tra le tantissime pronunce di questa Corte che, in casi analoghi a quello qui considerato, ancorano l'acquisto della proprietà del bene irreversibilmente trasformato e destinato ad opera pubblica allo spirare del termine dell'occupazione legittima v. p. es. Cass., Sez. Un., 6 maggio 2003, n. 6853, la quale viene ricordata per essersi cimentata con il problema della compatibilità della c.d. occupazione acquisitiva con il principio sancito dall'art. 1 del protocollo n. 1 addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ratificata e resa esecutiva in Italia con L. 4 agosto 1955, n. 848, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo). Del tutto correttamente, quindi, la Corte d'appello ha affermato che il completamento dell'opera prima dell'emissione del decreto di esproprio, ma in pendenza del termine per l'occupazione di urgenza, non assumesse alcun rilievo, verificandosi l'acquisto della proprietà del fondo in capo all'amministrazione soltanto alla scadenza di detto termine:

prima del quale tuttavia era stato già emesso il decreto ablativo, conclusivo del relativo procedimento.p. 6.1.2 - Per il resto, occorre anzitutto segnalare che Cass. 11 gennaio 1992, n. 233, invocata dai ricorrenti, non ha alcuna attinenza al caso oggi in esame, giacché fissa il principio secondo cui, in tema di espropriazione, in caso in cui l'autorità amministrativa, dopo aver determinato l'indennità di espropriazione con un decreto non opposto dall'espropriato, emani un nuovo decreto, che, modificando le aree assoggettate ad esproprio, provveda alla riduzione dell'indennità, tale decreto comporta una radicale rettifica, con effetti di tacita revoca, del primo decreto, con la conseguenza che l'eventuale sua illegittimità, non comporta la reviviscenza del precedente provvedimento ablatorio.Ed infatti tale principio: a) riguarda la determinazione dell'indennità di espropriazione; b) concerne un caso di sostanziale modificazione dell'originario decreto di esproprio, mentre, nel caso in esame, la Corte d'appello ha affermato trattarsi della mera rettifica di un errore materiale.Dopodichè non resta che constatare la mancanza del requisito di autosufficienza del ricorso, giacché non è dato comprendere in che cosa il secondo decreto di espropriazione differisca dal primo e quale rilievo possa in tale contesto assumere la frase estrapolata dal decreto di rettifica "il decreto n. 763/1 settore del 18 maggio 1993, è sostituito nel modo seguente".Ma la mera rettifica di un decreto di espropriazione, concernente aspetti non essenziali di esso, non ne travolge automaticamente l'efficacia (v. per un caso Cass. 5 giugno 2014, n. 12700), occorrendo di volta in volta verificare quale sia il contenuto della modificazione apportata a detto decreto.»

CORTE DEI CONTI, SEZIONE CALABRIA n.146 del 14/07/2015 - Relatore: Quirino Lorelli -  
Presidente: Mario Condemi

**Sintesi: Nell'ambito dell'istituto dell'accessione invertita, delineato dalla Suprema Corte di Cassazione, l'estinzione del diritto del privato ed il contestuale acquisto a titolo originario del bene in capo alla P.A., conseguente all'irreversibile trasformazione del fondo in opera pubblica, sorge soltanto allo scadere del periodo di legittima occupazione, con la conseguenza che fino a quando il termine, originario ovvero prorogato, non sia spirato, il proprietario dell'area non può pretendere null'altro se non la corresponsione della relativa indennità ed è sempre possibile l'emanazione del decreto di esproprio che, pur se successivo all'irreversibile trasformazione, impedisce il prodursi del fatto illecito.**

Estratto: «Nell'ambito dell'istituto dell'accessione invertita, delineato dalla Suprema Corte di Cassazione, l'estinzione del diritto del privato ed il contestuale acquisto a titolo originario del bene in capo alla P.A., conseguente alla irreversibile trasformazione del fondo in opera pubblica, sorge, almeno secondo il largamente maggioritario orientamento a cui questo Collegio ritiene di poter aderire, soltanto allo scadere del periodo di legittima occupazione, con la conseguenza che fino a quando il termine, originario ovvero prorogato, non sia spirato, il proprietario dell'area non può pretendere null'altro se non la corresponsione della relativa indennità ed è sempre possibile l'emanazione del decreto di esproprio che, pur se successivo alla irreversibile trasformazione, impedisce il prodursi del fatto illecito (Corte dei conti, Sez.I, 31 agosto 2011, n.359).»

CORTE DEI CONTI, SEZIONE CALABRIA n.79 del 21/04/2015 - Relatore: Quirino Lorelli -  
Presidente: Mario Condemi

**Sintesi: Nell'ambito dell'istituto dell'accessione invertita, delineato dalla Suprema Corte di Cassazione, l'estinzione del diritto del privato ed il contestuale acquisto a titolo originario del bene in capo alla P.A., conseguente all'irreversibile trasformazione del fondo in opera pubblica, sorge soltanto allo scadere del periodo di legittima occupazione, con la conseguenza che fino a quando il termine, originario ovvero prorogato, non sia spirato, il proprietario dell'area non può pretendere null'altro se non la corresponsione della relativa indennità ed è sempre possibile l'emanazione del decreto di esproprio che, pur se successivo all'irreversibile trasformazione, impedisce il prodursi del fatto illecito.**

Estratto: «Nell'ambito dell'istituto dell'accessione invertita, delineato dalla Suprema Corte di Cassazione, l'estinzione del diritto del privato ed il contestuale acquisto a titolo originario del bene in capo alla P.A., conseguente alla irreversibile trasformazione del fondo in opera pubblica, sorge, almeno secondo il largamente maggioritario orientamento a cui questo Collegio ritiene di poter aderire, soltanto allo scadere del periodo di legittima occupazione, con la conseguenza che fino a quando il termine, originario ovvero prorogato, non sia spirato, il proprietario dell'area non può pretendere null'altro se non la corresponsione della relativa indennità ed è sempre possibile l'emanazione del decreto di esproprio che, pur se successivo alla irreversibile trasformazione, impedisce il prodursi del fatto illecito (Corte dei conti, Sez.I, 31 agosto 2011, n.359).»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.14231 del 23/06/2014 - Relatore: Stefano Benini - Presidente: Salvatore Salvago

**Sintesi: Il debito risarcitorio connesso alla radicale trasformazione del bene ed alla conseguente perdita della proprietà, a seguito di occupazione appropriativa, si concreta al momento in cui l'opera è compiuta, o, qualora ciò avvenga entro il periodo di occupazione legittima, senza che sia intervenuto il decreto di esproprio, alla scadenza di questa. Il risarcimento è dunque commisurato al valore del bene al momento del fatto parallelamente al sistema di valutazione nell'espropriazione ritualmente conclusa, che si appunta alla data del decreto di esproprio.**

Estratto: «3.1. Il primo motivo del ricorso principale è infondato. Il ricorrente si duole che la valutazione del bene immobile occupato sia stata compiuta con riferimento ad epoca successiva alla data del suo acquisto (1990), piuttosto che alla precedente data di occupazione, in cui l'attività commerciale era ancora in esercizio. Il debito risarcitorio connesso alla radicale trasformazione del bene ed alla conseguente perdita della proprietà, a seguito di occupazione appropriativa, si concreta al momento in cui l'opera è compiuta, o, qualora ciò avvenga entro il periodo di occupazione legittima, senza che sia intervenuto il decreto di esproprio, alla scadenza di questa (Cass. 30.3.2007, n. 7981). Il risarcimento è dunque commisurato al valore del bene al momento del fatto (Cass. 5.5.2005, n. 9361), parallelamente al sistema di valutazione nell'espropriazione ritualmente conclusa, che si appunta alla data del decreto di esproprio (Cass. 3.4.2009, n. 8121; Cass. 18.7.2013, n. 17604, riguardo ad espropriazioni ex lege n. 219 del 1981). La Corte d'appello fa coincidere il fatto appropriativo con la scadenza del periodo di occupazione legittima 14.6.1994; coerentemente valuta i beni occupati nella loro consistenza in quel momento. È pur vero che esaminando separatamente l'appello incidentale del Consorzio Co.Infra, il giudice stabilirà che la procedura è divenuta

**PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO**

Acclarato il principio per cui la responsabilità per danni arrecati al privato a seguito dell'azione amministrativa illegittima sia da configurare come illecito aquiliano ex art. 2043 cod. civ., occorre ora soffermare l'attenzione su alcuni aspetti derivati nella fattispecie espropriativa. (Cfr. TAR TOSCANA, SEZIONE III n.484 del 12/03/2014)

La natura del calcolo dell'indennizzo da occupazione illegittima ad esempio è diverso da quello dovuto per le aree residuali.

Più segnatamente, al proprietario andrà risarcito il danno per la mancata disponibilità delle aree per tutto il periodo di occupazione *sine titulo*, ciò comportando anche notevoli somme, invece la somma riconosciuta a compensazione della diminuzione del valore del fondo sarà considerata *una tantum*, ossia scaturisce dal momento in cui si opera con l'acquisizione sanante. (Cfr. TAR LOMBARDIA, SEZIONE II BRESCIA n.320 del 26/03/2014)

Invero, laddove avvenga la restituzione del bene occupato per effetto del ricongiungimento con la parte residuale “*non si verifica il presupposto della diminuzione di valore del terreno residuo che giustifica il riconoscimento dell'indennizzo in parola*”. (Cfr. TAR LOMBARDIA, SEZIONE II BRESCIA n.1779 del 28/12/2016)

L'art. 33, comma 2 d.P.R. 327/2001 prevede in caso di esproprio parziale una compensazione con la liquidazione dovuta per l'ablazione della parte principale del bene.

La *compensatio lucri cum damno* si attua sulla parte residuale del terreno oggetto di occupazione illegittima.

Tuttavia, affinché possa operare è necessario che il terreno residuo riceva un vantaggio diretto e speciale dalla realizzazione dell'opera che occupa anche se abusivamente in parte.

Non così se il vantaggio è generico ed indiretto per tutti i terreni della zona circostante. (Cfr. CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.491 del 04/02/2014)

Il giudice amministrativo ricollega la fattispecie compensativa agli artt. 1223, 1241 e 2043 cod. civ., specificando che si applica tutte le volte in cui dal danno consequenziale alla condotta illecita della P.A. il danneggiato tragga dall'opera un vantaggio diretto ed imputabile alla stessa: ad esempio il proprietario che si collega alla condotta idrica costruita illegittimamente sul proprio fondo. (Cfr. TAR SARDEGNA, SEZIONE II n.15 del 11/01/2014)

Il Consiglio di Stato individua le caratteristiche dell'indennizzo sulla parte residua di un fondo oggetto di un'occupazione *sine titulo*.

Non si ritiene sufficiente che l'occupazione abbia avuto per oggetto un'unità caratterizzata da una destinazione economica, ma che tra la parte occupata e quella residua vi sia un rapporto di unità funzionale, per destinazione ed ubicazione, tale da interdirla la proficua utilizzabilità per tutta la durata della condotta illecita. (Cfr. CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.315 del 28/01/2016)

Anche per la Corte di Cassazione nell'esproprio parziale la destinazione e l'ubicazione sono elementi indefettibili, che esprimono il nesso di collegamento delle due parti del fondo oggetto di una diversa "destinazione" ablatoria e le riconduce ad un'unità economica. (Cfr. CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.2559 del 05/02/2014)

Tale specifica individuazione trova origine nell'art. 4 della "legge madre" n. 2359/1865.

Si ripete che laddove il proprietario ottenga la restituzione del bene, si ricompatta la proprietà e, pertanto, non si ha diritto all'ulteriore risarcimento della *deminutio* di valore dell'area residuale. (Cfr. *ex multis* TAR LOMBARDIA, SEZIONE II BRESCIA n.1779 del 28/12/2016)

Il criterio di calcolo per indennizzare la parte residua si basa sul valore complementare di cui all'art. 33 T.U.Es. (espropriazione parziale di un bene unitario), il quale è considerato uno strumento indispensabile per quantificare l'unitarietà dell'aspetto funzionale ed economico dell'area segnata dalla procedura illegittima. (Cfr. CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.18651 del 27/07/2017; CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.2482 del 14/05/2014)

La valutazione sull'incremento o decremento del valore di riduzione è operata in giudizio dal consulente tecnico di ufficio, quale ausiliario del Giudice, tuttavia tale percentuale può essere modificata dal Giudice laddove ne ravvisi l'opportunità in base alle caratteristiche dell'area in questione.

Si consideri al riguardo la fattispecie contemplata nella decisione n. 12/2017 del Consiglio di Stato in cui si conferma la decisione del giudice di primo grado di

incrementare il coefficiente di riduzione dal 30% al 50% in relazione al possibile sfruttamento economico del cespite per la costruzione di parcheggi o impianti sportivi, nonostante la destinazione del terreno non fosse edificabile.

La Consulta è intervenuta in argomento con la pronuncia n. 349/2007, che ha caducato l'art. 5 bis, comma 7 bis, della legge n. 359/1192 eliminando qualsiasi "falcidia" sul calcolo della somma risarcitoria, ed ancorandolo al valore venale del bene secondo la sua destinazione urbanistica. (Cfr. CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.19 del 02/01/2014)

Esempi minore di danno da risarcire in relazione ad un'area residua sono anche da considerare l'accesso diretto da una specifica via di transito, soltanto se questa rappresenta una perdita di valore del terreno interessato, oppure quello di tolleranza dalle immissioni di suoni e rumori. (Cfr. CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III n.3635 del 22/07/2015)

In quest'ultimo caso, il danno in questione non è tanto derivante dall'esproprio parziale, quanto in via diretta ed immediata dalla realizzazione dell'opera che produce un livello di rumore tale da integrare un impoverimento del valore residuale dell'area, nonché una conseguente diminuzione di fruibilità come invero era prima. (Cfr. CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.491 del 04/02/2014)

Non è inquadrabile nel danno risarcibile alla parte residuale in un rapporto immediato e diretto tra la realizzata opera e la parte restante del bene parzialmente ablato il caso di vincoli di edificabilità e distanze di rispetto tra la proprietà e tracciati ferroviari o stradali.

Questo perché tali genere di opere impongono dei limiti legali secondo le previsioni legislative a prescindere dall'intervento ablatorio, regolare o *sine titulo* che sia. (Cfr. CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.5914 del 24/03/2016)

Diversa è la fattispecie dell'interclusione in cui la particella rimanente è isolata, priva di accesso e, di fatto, inutilizzabile.

Il trattamento economico dovrà comunque prevedere anche in questo caso la risarcibilità di un danno commisurato al decremento del valore delle aree ritenute tali. (Cfr. TAR SICILIA, SEZIONE I PALERMO n.690 del 11/03/2016)

In caso di occupazione illegittima, il proprietario potrebbe giustamente richiedere una somma a titolo risarcitorio per la parte residuale relativa ai maggiori costi ed oneri di coltivazione della stessa, aggravati appunto dallo spossessamento parziale dovuto alla condotta illecita, ma dovrebbe comunque fornirne adeguata prova della minore produttività ed una puntuale quantificazione di quanto lamentato. (Cfr. TAR LOMBARDIA, SEZIONE II BRESCIA n.1779 del 28/12/2016)

Secondo una pacifica giurisprudenza, in difetto di una completa ed adeguata allegazione ai fatti di causa degli oneri di prova, la domanda di risarcimento non troverebbe adeguamento. (Cfr. TAR CALABRIA, SEZIONE II CATANZARO n.1930 del 17/12/2015; TAR PUGLIA, SEZIONE III BARI n.350 del 24/02/2015)

E' sicuramente dovuto il risarcimento del danno da perdita di valore per la parte residua di un fondo che, seppur non irreversibilmente trasformato, ha perduto per la diminuzione dei lotti che possedeva la vocazione edificatoria.

In questa particolare ipotesi, il calcolo si baserà sul valore complementare dato dalla differenza di valore che il fondo aveva *quo ante* e quello della parte residuale dopo l'intervento. (Cfr. CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.11567 del 04/06/2015)

La risarcibilità di un fondo con demolizione di un fabbricato oggetto di procedura dichiarata illegittima dovrà tenere conto della regolarità del manufatto ivi esistente. (Cfr. TAR SICILIA, SEZIONE III PALERMO n.1587 del 26/06/2015)

L'entità dell'importo da calcolare dipende dalla condizione di abusivismo o sanatoria dello stabile, oppure se questo era in procinto di essere sanato.

Nulla sarà maggiormente conteggiabile in caso di fabbricato illegittimamente edificato.

Il giudice amministrativo considera non risarcibile il "danno che non esiste", come appunto è quello dello stabile abusivo.

Nella pronuncia del Consiglio di Stato n. 46/2014, la risarcibilità del danno da demolizione di fabbricato abusivo viene paragonata alla fattispecie del ladro che ruba l'oggetto del furto di un altro ladro e questi ne chiede il risarcimento.

Così per inciso una sintesi: *"sino a che l'immobile non sia stato sanato esso non riceve alcuna considerazione dell'ordinamento giuridico, integra condotta illecita permanente e per il principio di non contraddizione da tale illecito non può ricavarsi beneficio alcuno, neppure ove sul manufatto abbia inciso l'altrui azione non iure"*.

Piuttosto, in tema di risarcibilità di aree non edificabili oggetto di occupazione acquisitiva occorre considerare il prezzo di mercato di terreni limitrofi con caratteristiche simili intrinseche ed estrinseche a quello interessato.

All'uopo si ricorda che in seguito alla sentenza n. 181/2011 della Corte Costituzionale, che è intervenuta parzialmente sull'art. 40 del d.P.R. 327/2001, il

criterio di quantificazione dei suoli agricoli basato sui VAM è stato oggetto di censura.

Ciò in considerazione che tale criterio era abbastanza lontano dal valore pieno e dalle caratteristiche di mercato del bene da espropriare, tale da creare un'ingiustificabile sperequazione economica ai proprietari di dette aree. (Cfr. CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.14184 del 12/07/2016)

Emblematica in punto di diritto la statuizione n. 306/2014 del massimo Giudice amministrativo: *“Se ai fini dell'indennità d'esproprio, che deve rappresentare comunque un serio ristoro, non può aversi riguardo al valore agricolo medio, a fortiori non può tenersi conto del medesimo a fini risarcitori, dovendosi invece far riferimento al valore venale in comune commercio, considerate tutte le caratteristiche del suolo, ivi compresa la sua ubicazione più o meno interna o esterna a centri abitati, la presenza di opere urbanizzative e di altre infrastrutture”*.

Viene così ad emergere il concetto di “edificabilità di fatto”, quale potenziale edificabilità di un terreno, che pur se a destinazione agricola, per la sua allocazione vicino ad altre infrastrutture potrebbe in futuro mutare la sua vocazione. (Cfr. TAR PIEMONTE, SEZIONE II n.882 del 24/07/2017)

A parere dello scrivente, il rischio che potrebbe ingenerarsi da questo azzardato parto giurisprudenziale è la concreta quantificazione di qualsiasi somma dovuta, sia a titolo indennitario sia a titolo di indennizzo, come edificabile stante l'evoluzione dei poli urbanistici dovuta all'incremento demografico della popolazione.

La Corte di Cassazione oramai afferma continuamente l'esistenza del “*tertium genus*”, secondo cui un terreno a destinazione agricola e quindi inedificabile *ex lege* non esclude *a priori* una sua valutazione in maniera diversa dalla destinazione di appartenenza. (Cfr. CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.14178 del 12/07/2016)

Al riguardo, riveste particolare importanza la possibilità di utilizzo dello stesso in via intermedia tra quella agricola e quella edificatoria, come ad esempio: depositi, attività sportive e ricreative, chioschi per la vendita di prodotti ed altro. (Cfr. CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.11995 del 10/06/2016; CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.15119 del 02/07/2014)

Una cosa è certa non può trovare accoglimento l'applicazione dei VAM, da ciò la pronuncia sull'incostituzionalità dell'art. 40 T.U.Es., quale previsione normativa degli stessi. (Cfr. Corte costituzionale, 10 giugno 2011, n. 181; CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.21216 del 08/10/2014)

Si ritiene confermata la regola che consente al proprietario di aree espropriate o ingiustificatamente spossessate di dare prova di tali potenzialità per ottenere un

proprietà, rimangono sempre “aperte le porte” all’usucapione, pur se su domanda del proprietario di restituzione del bene o acquisizione ex art. 42 bis l’Amministrazione coinvolta sia rimasta inerte. (Cfr. TAR BASILICATA n.228 del 22/04/2015)

In questi casi, l’usucapione comincerebbe a decorrere dalla data di scadenza dell’occupazione legittima, se presente un decreto di occupazione d’urgenza, anzi il suo eventuale annullamento consentirebbe di ritenere il possesso del bene da parte della P.A. privo di causa “pubblica” sin dall’inizio, permettendo l’applicazione dell’istituto con più facilità. (Cfr. TAR PUGLIA, SEZIONE III BARI n.1642 del 17/12/2015; TAR PUGLIA, SEZIONE III LECCE n.1549 del 12/05/2015; TAR TOSCANA, SEZIONE I n.662 del 23/04/2015; TAR SICILIA, SEZIONE III PALERMO n.333 del 27/01/2014; TAR CAMPANIA, SEZIONE II SALERNO n.229 del 23/01/2014)

Il TAR Umbria nella pronuncia n. 41/2014 considera oramai acquisito il principio per cui alle occupazioni preordinate all’esproprio possa applicarsi l’Istituto dell’usucapione, definendo tale conclusione come “valvola di chiusura del sistema”, che permetterebbe anziché la risoluzione del problema della perpetuità delle azioni di risarcimento e restitutorie.

In tal senso, il possesso non sarebbe né violento né clandestino, ma produrrebbe utilità per la perfezione dell’acquisto a titolo originario della proprietà del bene, realizzando altresì un risparmio della spesa del valore del bene dovendosi riconoscere soltanto il pregiudizio non patrimoniale ed il risarcimento da mancato godimento, anche se per un’altra corrente giurisprudenziale l’accertamento dell’usucapione eviterebbe ogni forma di risarcimento in quanto rappresenta essa stessa una modalità di cessazione della fattispecie illecita foriera del danno. (Cfr. *ex multis* TAR PUGLIA, SEZIONE III BARI n.1642 del 17/12/2015; TAR CAMPANIA, SEZIONE V NAPOLI n.4061 del 28/07/2015; TAR CAMPANIA, SEZIONE V NAPOLI n.273 del 14/01/2014)

Nel complesso, il pensiero giurisprudenziale sembrerebbe ammettere la possibilità di applicazione dell’usucapione, ma si sofferma sul presupposto che per potere operare è necessario rispettare le seguenti limitazioni: il possesso non deve essere violento o derivante da condotta illecita; sia determinato il momento in cui si realizza l’*interversio possessionis*, ossia un mutamento del titolo o della qualificazione del possesso, da non confondersi con la mera detenzione; infine, divenga operativa la prescrizione del tempo ventennale che, in caso di occupazione per scopi di interesse pubblico, può farsi decorrere solamente dall’avvento del d.P.R. 327/2001, entrato in vigore nel giugno 2003, in quanto è con esso che per la prima volta viene introdotta la previsione normativa dell’art. 43 sull’acquisizione sanante. (CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n. 3988/2015 e 3346/2014; CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.3838 del 01/08/2017; CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV

n.840 del 29/02/2016; CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.5414 del 30/11/2015)

Il termine di decorrenza può essere interrotto validamente con la presentazione della domanda risarcitoria. (Cfr. CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.11477 del 03/06/2016; TAR PUGLIA, SEZIONE I BARI n.1 del 04/01/2016; CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.5414 del 30/11/2015)

Negli artt. 1165 1167 e 2943 del codice civile, al cui rinvio si opera in materia di usucapione, la legge elenca in forma tassativa tutti gli atti ritenuti validamente interruttivi dei termini utili per la sua maturazione. (Cfr. TAR PUGLIA, SEZIONE III BARI n.1642 del 17/12/2015; TAR SICILIA, SEZIONE III CATANIA n.1258 del 13/05/2015)

L'interversione nel possesso deve essere dimostrata mediante il compimento di atti o attività di trasformazione che siano non solo in grado di mutare la mera detenzione, avvenuta con l'immissione in possesso, ma di porre in condizione il proprietario di reagire per esercitare l'opportuna azione di rivendica del diritto. (Cfr. CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.494 del 06/02/2017; TAR SICILIA, SEZIONE III CATANIA n.1258 del 13/05/2015)

In espresso richiamo dei limiti imposti dalle pronunce suddette, si pronuncia in argomento anche il Consiglio di Stato con l'adunanza plenaria n. 2 del 09/02/2016, ribadendo che la fattispecie di cui all'art. 1158 e seguenti del codice civile è possibile, significando però che se si omettesse di rispettare tali limitazioni si correrebbe il rischio di reintrodurre "una forma surrettizia di espropriazione indiretta" in palese violazione dei principi comunitari.

Ad ogni buon fine, il clima di incertezza che "aleggia" sul tema indurrebbe a prestare la dovuta cautela, occorrendo un'attenta valutazione caso per caso, per cui al di fuori di una corretta procedura espropriativa si ritiene sempre doversi preferire la soluzione sanante apportata dal legislatore con il disposto di cui all'art. 42 bis del d.P.R. 327/2001. (Cfr. CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.840 del 29/02/2016; CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.329 del 28/01/2016)

## §§§

TAR MARCHE n.52 del 01/02/2016 - Relatore: Giovanni Ruiu - Presidente: Franco Bianchi

**Sintesi: Come è noto, con l'espressione "usucapione pubblica" si intende far riferimento non ad un distinto istituto acquisitivo di matrice pubblicistica, che non esiste, ma alla ordinaria usucapione civilistica il cui beneficiario sia un soggetto pubblico, che semmai presenta alcune particolarità derivanti dalla natura pubblica dell'usucapente.**

interpretative in materia (circa la stessa usucapibilità di beni occupati dall'Amministrazione e circa il momento dell'interversione del possesso), non v'è dubbio che per un primo periodo l'amministrazione legittimamente occupa il fondo in qualità di detentore e conseguentemente tale rapporto di fatto con la cosa non è utile per far maturare l'usucapione, trattandosi di detenzione e non anche di possesso. Infatti, la pubblica amministrazione che occupa un fondo ai fini dell'esproprio detiene e non possiede lo stesso, e ciò vuoi perché, per legge, l'occupazione è finalizzata ad una apprensione del bene soltanto temporanea, in vista della futura emanazione del decreto di esproprio, vuoi, soprattutto, perché essa implica il riconoscimento della proprietà altrui, prevedendo la corresponsione di un'apposita indennità di occupazione ai proprietari. Nel caso che occupa, poi, entrambe le parti fanno riferimento ad un accordo preliminare tra il dante causa della ricorrente e l'amministrazione in merito al trasferimento dell'area in questione ed è parimenti indubbio che la disponibilità del bene conseguita dal promissario acquirente, in quanto esercitata nel proprio interesse ma "aliena nomine", in assenza di "animus", ha natura di detenzione qualificata e non di possesso utile ad usucapionem (Cass. Civ., sez. I, 01.03.2010, n.4863).

6.3. Assume, allora, rilevanza il secondo comma dell'art.1141 c.c., a mente del quale "se alcuno ha cominciato ad avere la detenzione, non può acquistare il possesso finché il titolo non venga a essere mutato per causa proveniente da un terzo o in forza di opposizione da lui fatta contro il possessore". Nella promessa di vendita (ricorrente nella fattispecie), la consegna del bene e l'anticipato pagamento del prezzo prima del perfezionamento del contratto definitivo non sono indice della natura definitiva della compravendita, atteso che è sempre e solo il contratto definitivo a produrre l'effetto traslativo reale; sicché anche il tale caso, come nel caso in cui la detenzione sia fatta discendere dall'occupazione ai fini di esproprio, per il possesso utile "ad usucapionem", l'amministrazione deve dimostrare la sopraggiunta "interversio possessionis", nei modi previsti dall'art.1141, secondo comma c.c., secondo le ordinarie regole civilistiche in materia (Cass. Civ. sez. I, 01.03.2010, n.4863).

6.4. La concreta individuazione del momento della "interversio possessionis", oggetto di incertezze giurisprudenziali con riferimento all'usucapione maturata a favore dell'Amministrazione, diventa fondamentale ai fini dell'accertamento dell'usucapione, segnando il momento da cui iniziano a decorrere i venti anni utili per il maturare della stessa. In una situazione di fatto nata come detenzione, quale quella in questione, spetta al Comune provare, ai fini dell'usucapione, l'interversione del possesso (Cass. II 4 aprile 2006, n.7817; T.A.R. Liguria, sez. I, 23 novembre 2011, n.1635).»

## **TRASFERIMENTO E ACQUISTO DEI DIRITTI REALI --> TITOLO --> USUCAPIONE --> DA PARTE DELLA PA --> TERMINE --> OCCUPAZIONE LEGITTIMA DIVENUTA ILLEGITTIMA**

TAR PUGLIA, SEZIONE III BARI n.1642 del 17/12/2015 - Relatore: Desirèe Zonno - Presidente: Desirèe Zonno

**Sintesi: In tema di possesso per usucapione, non può condividersi l'asserzione per cui, in applicazione delle norme di cui all'art. 1164 c.c., l'interversio possessionis si verificerebbe dopo la scadenza del decreto di occupazione di urgenza. Deve rilevarsi, infatti, che proprio a far data dall'immissione in possesso della P.A., questa ha posseduto uti dominus, essendo tale possesso evidentemente volto all'espropriazione ovvero sia all'acquisto della proprietà.**

Estratto: «Analogamente merita l'ulteriore eccezione in replica con cui il ricorrente sostiene, in applicazione delle norme di cui all'art. 1164 c.c., che l'interventio possessionis si sia verificata dopo la scadenza del decreto di occupazione di urgenza (durata dal 5.4.1989 al 5.4.1994), sicché solo da tale data decorrerebbe il termine ventennale, non ancora spirato alla data di instaurazione del giudizio (13.2.2013). Deve rilevarsi, infatti, che proprio a far data dall'immissione in possesso del Comune, questi ha posseduto uti dominus, essendo tale possesso evidentemente volto all'espropriazione ovvero all'acquisto della proprietà. Ciò che è mutato, decorsa l'occupazione di urgenza è il provvedimento in base al quale il Comune ha posseduto (a ciò legittimato prima dal decreto di occupazione e poi da quello di esproprio). Senza considerare che, essendo intervenuto il decreto sindacale in data 27.11.1992, già da quel momento l'Ente avrebbe mutato il titolo, sicché da tale data i venti anni sarebbero già decorsi al momento della instaurazione del giudizio.»

TAR SICILIA, SEZIONE III CATANIA n.1258 del 13/05/2015 - Relatore: Francesco Brugaletta - Presidente: Gabriella Guzzardi

**Sintesi: Devono ritenersi abbondantemente usucapiti dall'Amministrazione i terreni posseduti pacificamente per oltre vent'anni decorrenti dalla data di cessazione dell'efficacia del provvedimento di occupazione.**

Estratto: «Nella fattispecie in esame, in base alle affermazioni delle parti, ed alla produzione documentale versata in atti, è accertato che il Comune ha occupato i terreni di cui si tratta fin dal 1954 (si veda il certificato del 24/3/1960 prodotto dal Comune e non contestato, da cui si evince che l'area per cui è causa è stata utilizzata per la costruzione di 94 alloggi popolari e che dal 22/5/1954 il Comune ne ha avuto il possesso continuo). Da tale data il Comune di Enna ha sempre goduto dell'area costruendo su di essa, come detto, n. 94 alloggi di edilizia residenziale pubblica nonché le relative urbanizzazioni primarie e secondarie necessarie (strade, parcheggi, verde pubblico). I lavori in questione risultano ultimati il 27-7-62 come da attestazione prodotta in giudizio. I ricorrenti in questo lungo lasso di tempo alcuna contestazione hanno mosso in ordine alla utilizzazione del bene appreso essendosi gli stessi limitati a impugnare solo in questa sede giudiziale oltre che il decreto di acquisizione n. 1/2010, i risalenti atti prodromici. A questo punto occorre valutare se vi siano atti posti in essere dai ricorrenti che abbiano avuto carattere interruttivo dell'eccepita usucapione. Ai sensi del combinato disposto degli artt. 1165, 1167 e 2943 c.c., costituiscono atti interruttivi della usucapione la perdita del possesso per oltre un anno ovvero la notificazione di un atto con cui si inizia un giudizio; con riferimento a tale ultima ipotesi, la Cassazione ha precisato che «In tema di usucapione, il rinvio dell'art. 1165 c.c. alle norme sulla prescrizione in generale, ed, in particolare, a quelle relative alle cause di sospensione ed interruzione, incontra il limite della compatibilità di queste con la natura stessa dell'usucapione, con la conseguenza che non è consentito attribuire efficacia interruttiva del possesso se non ad atti che comportino, per il possessore, la perdita materiale del potere di fatto sulla cosa, oppure ad atti giudiziali siccome diretti ad ottenere, ope iudicis, la privazione del possesso nei confronti del possessore usucapiente, con la conseguenza che, mentre può legittimamente ritenersi atto interruttivo del termine della prescrizione acquisitiva la notifica dell'atto di citazione con il quale venga richiesta la materiale consegna di tutti i beni immobili dei quali si vanta un diritto dominicale

(...), atti interruttivi non risultano, per converso, né la diffida né la messa in mora, potendosi esercitare il possesso anche in aperto contrasto con la volontà del titolare del corrispondente diritto reale» (Cass. Civ, Sez. II, 19 giugno 2003, n. 9845; concordemente, Cass. Civ, Sez. II, 23 novembre 2001, n. 14917 e 14 novembre 2000, n. 14733). Nel caso di specie, non si rinvennero atti del tipo sopradetto. Si osserva, ad abundantiam, che perfino il ricorso odierno è posto in essere dai ricorrenti non per il recupero del possesso dei terreni di cui si tratta, ma per ottenere il risarcimento e la emanazione dell'atto di acquisizione alla proprietà comunale (oggi ex art. 42-bis d.p.r. n. 327/2001). Non appare condivisibile, infine, la tesi della difesa dei ricorrenti secondo cui il Comune sarebbe mero detentore, ciò da cui deriverebbe che il periodo di occupazione dei terreni trascorso non sarebbe utile ai fini della usucapione. Infatti, l'elemento psicologico ai fini dell'usucapione del diritto di proprietà di beni immobili consiste nella volontà del possessore di comportarsi e farsi considerare come proprietario del bene (Cass. Civ., Sez. II, 27 febbraio 2007, n. 4444), ciò che si estrinseca nel compimento di atti di «...esercizio delle facoltà tipiche del diritto di proprietà» (Cass. Civ., Sez. II, 18 gennaio 2001, n. 4708) quale può essere considerata, con riferimento al caso di specie, la sua alterazione radicale, atto incompatibile con la situazione di mera detenzione. Da quanto detto, consegue che alla data di notifica del presente ricorso (28-6-2010) i terreni in questione erano già stati abbondantemente usucapiti dal Comune resistente che li ha posseduti pacificamente per oltre vent'anni decorrenti dalla data di cessazione dell'efficacia del provvedimento di occupazione, che in base alle disposizioni applicabili al caso di specie *ratione temporis* (art. 73 L. n. 2359/1865) è intervenuta con il decorso di due anni dalla occupazione.»

TAR PUGLIA, SEZIONE III LECCE n.1549 del 12/05/2015 - Relatore: Enrico d'Arpe - Presidente: Luigi Costantini

**Sintesi: L'inizio della situazione giuridica utile per l'usucapione, ossia la trasformazione della (mera) detenzione in possesso, si verifica subito dopo la scadenza del termine massimo di occupazione legittima del terreno; durante il termine di occupazione legittima, invece, la prevista corresponsione dell'indennità di occupazione al proprietario implica il riconoscimento del diritto dominicale di quest'ultimo.**

Estratto: «Il Tribunale ritiene, infatti, condivisibile l'eccezione di tipo riconvenzionale (che sussiste allorché il fatto dedotto dalla parte resistente sia diretto a provocare il mero rigetto della domanda della parte ricorrente) sollevata dal Comune di Copertino (nella memoria difensiva finale depositata il 13 Novembre 2014), basata sulla tesi che la proprietà dell'area in questione si è trasferita alla titolarità comunale in forza di acquisizione per usucapione ventennale, ai sensi dell'art. 1158 codice civile. Premesso che il Giudice Amministrativo può esaminare tale eccezione (implicante l'accertamento dell'esistenza del diritto di proprietà della P.A. in conseguenza del mero possesso ultraventennale, e quindi estranea alla sfera della giurisdizione esclusiva in materia espropriativa) in via incidentale, ai sensi dell'art. 8 c.p.a. (trattandosi di una questione incidentale relativa a diritti la cui risoluzione è necessaria per pronunciare sulla questione principale), e che il menzionato art. 1158 del codice civile dispone che: "La proprietà dei beni immobili e gli altri diritti reali di godimento sui beni medesimi si acquistano in virtù del possesso continuato per venti anni", si rileva che questo T.A.R. ha più volte precisato che, in simili fattispecie, l'inizio della situazione giuridica utile per l'usucapione, ossia la trasformazione della (mera) detenzione in possesso,

si verifica subito dopo la scadenza del termine massimo di occupazione legittima del terreno - invece, durante il termine di occupazione legittima, la prevista corresponsione dell'indennità di occupazione al proprietario implica il riconoscimento del diritto dominicale di quest'ultimo - (Cfr: T.A.R. Puglia Lecce, I Sezione, 2 Novembre 2011 n° 1913; Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana, 14 Gennaio 2013 n° 9). Pertanto, considerato che, nella fattispecie concreta de qua, l'occupazione materiale dell'area in questione da parte del Comune di Copertino, giammai autorizzata con decreto di occupazione d'urgenza, è divenuta illegittima (al più tardi) a partire dalla data del 22 Ottobre 1981 (vedi verbale di ultimazione dei lavori pubblici de quibus) e che il ricorso introduttivo del presente giudizio è stato proposto (inizialmente, dinanzi al Giudice Civile) solo il 29 Ottobre 2009 (senza essere preceduto da alcun atto giudiziario interruttivo del possesso "ad usucapionem"), quindi, ben dopo il compimento dei venti anni di possesso continuato (non interrotto, pacifico, pubblico e non equivoco) emergenti "per tabulas" (il ricorrente ammette che l'area de qua è entrata nel possesso del Comune di Copertino fin dalla realizzazione dell'opera pubblica), si può concludere nel senso dell'avvenuto perfezionamento dell'acquisto per usucapione in favore della Pubblica Amministrazione della proprietà del bene immobile di che trattasi (ex art. 1158 Codice Civile), utilizzato per la costruzione dell'opera pubblica stradale (sistemazione di parte della Via G. Puccini e dell'annesso marciapiede).»

TAR LOMBARDIA, SEZIONE III MILANO n.1089 del 04/05/2015 - Relatore: Antonio De Vita - Presidente: Adriano Leo

**Sintesi: Ai fini del decorso del termine utile per usucapire, l'Amministrazione deve dimostrare di aver posto in essere degli atti o delle attività in grado di evidenziare l'avvenuta interversione del possesso; il venir meno dell'occupazione d'urgenza non concreta una valida interversione del possesso, ma soltanto un'ipotesi di abuso della situazione di vantaggio determinata dalla mera detenzione materiale del bene in forza del decreto di occupazione di urgenza, atteso che i meri atti di esercizio del possesso, consistenti nell'apprensione materiale di un terreno, nell'inizio e finanche nel compimento di un'attività edificatoria, non sono specificamente rivolti contro il possessore.**

Estratto: «3. Successivamente va scrutinata l'eccezione di intervenuta usucapione dell'area di proprietà dei ricorrenti, oggetto del presente contenzioso, occupata dalla strada e dalla rete fognaria formulata dalla difesa del Comune di Milano.3.1. L'eccezione comunale è infondata. Anche ad ammettere l'applicabilità dell'istituto dell'usucapione in presenza della mancata corretta conclusione di una procedura espropriativa (per la tesi favorevole, cfr. Consiglio di Stato, IV, 18 novembre 2014, n. 5665; per quella contraria, cfr. T.A.R. Umbria, 16 gennaio 2014, n. 41), nel caso di specie il Comune di Milano non ha dimostrato la sussistenza dei presupposti per stabilire l'avvenuta usucapione del terreno occupato dalla strada e dalla fognatura (sull'onere gravante sul soggetto che assume di aver usucapito un bene, cfr. Corte di Cassazione, II, 13 novembre 2014, n. 24214). Va premesso che l'art. 1164 c.c. stabilisce che "il tempo necessario per l'usucapione decorre dalla data in cui il titolo del possesso è stato mutato". Nel caso de quo il Comune di Milano si è immesso nel possesso del bene sulla base di un provvedimento di occupazione di urgenza (decreto n. 1392 del 14 gennaio 1974: all. 7 al ricorso) che, presupponendo il riconoscimento della proprietà altrui, configura una mera detenzione, inidonea a far decorrere il termine per l'usucapione (cfr. T.A.R. Liguria, I, 23

novembre 2011, n. 1635; 20 aprile 2010, n. 1833). Difatti, il Comune avrebbe dovuto dimostrare di aver posto in essere degli atti o delle attività in grado di evidenziare l'avvenuta interversione del possesso – da mera detenzione a possesso in nomine proprio – nei confronti del proprietario, in modo tale da metterlo in condizione di percepire il mutamento della fattispecie e quindi di reagire per rivendicare il proprio diritto dominicale. Il Comune assume la sussistenza e l'idoneità dell'atto di interversione, a partire dal momento in cui è venuta meno l'efficacia del decreto di occupazione di urgenza – ovvero il 20 febbraio 1979 –, ritenendo sufficiente tale presupposto per la configurazione dell'interversione del possesso. Tuttavia, come evidenziato da una condivisibile giurisprudenza, tale situazione non concreta “una valida interversione del possesso, ma soltanto una ipotesi di abuso della situazione di vantaggio determinata dalla mera detenzione materiale del bene in forza del decreto di occupazione di urgenza” (T.A.R. Liguria, I, 20 aprile 2010, n. 1833; in senso contrario, T.A.R. Puglia, Lecce, III, 27 agosto 2013, n. 1802; altresì, T.A.R. Sicilia, Palermo, III, 5 luglio 2012, n. 1402), atteso che i meri atti di esercizio del possesso, consistenti nell'apprensione materiale di un terreno, nell'inizio e finanche nel compimento di una attività edificatoria, non sono specificamente rivolti contro il possessore (cfr. Corte di Cassazione, II, 11 aprile 2013, n. 8900). In conclusione, nella fattispecie de quo non risulta essere mai avvenuta – o quanto meno non è stato dimostrato il contrario da parte del Comune – l'interversio possessionis, necessaria al fine di far iniziare a decorrere il termine per l'usucapione.»

TAR TOSCANA, SEZIONE I n.662 del 23/04/2015 - Relatore: Alessandro Cacciari - Presidente: Armando Pozzi

**Sintesi: La detenzione del terreno si trasforma in possesso corrispondente all'esercizio del diritto dominicale nel momento in cui l'autorità espropriante inizia a comportarsi uti dominus del terreno occupato, omettendone la restituzione e continuando ad utilizzarlo. Ne segue che solo dal momento di scadenza del periodo di legittima occupazione inizia a decorrere il termine utile per l'acquisto a titolo di usucapione del terreno occupato al fine della realizzazione di un'opera pubblica.**

Estratto: «L'operatività dell'usucapione presuppone che il detentore del bene inizi a esercitare sul medesimo le facoltà proprietarie, ossia ad esercitare su di esso un potere di fatto corrispondente all'esercizio del diritto di proprietà mediante interversione del possesso, trasformando quindi la mera detenzione in possesso uti dominus. Deve escludersi che tanto accada durante il periodo di occupazione legittima del bene disposta dall'autorità espropriante al fine della sollecita realizzazione dell'opera. In tale periodo, infatti, l'esistenza stessa di un provvedimento che autorizza l'occupazione di un bene altrui implica che l'autorità espropriante si trovi in una situazione di mera detenzione del terreno oggetto di trasformazione, poiché con l'emanazione del provvedimento autorizzatorio all'occupazione essa riconosce l'esistenza di un altrui diritto dominicale sul terreno. In tale fase l'autorità espropriante non esercita un potere di fatto corrispondente al diritto di proprietà, ma detiene il bene riconoscendo l'altrui diritto dominicale e pertanto tale periodo non è computabile ai fini della decorrenza del periodo utile per l'usucapione. La detenzione del terreno si trasforma in possesso corrispondente all'esercizio del diritto dominicale nel momento in cui l'autorità espropriante inizia a comportarsi uti dominus del terreno occupato, omettendone la

restituzione e continuando ad utilizzarlo. Questi comportamenti possono qualificarsi come atti di opposizione nei confronti del proprietario-possessore ai sensi dell'art. 1141, comma secondo, c.c. e come tali sono idonei a trasformare l'originaria detenzione in possesso. Ne segue che solo dal momento di scadenza del periodo di legittima occupazione inizia a decorrere il termine utile per l'acquisto a titolo di usucapione del terreno occupato al fine della realizzazione di un'opera pubblica (C.d.S. IV, 18 novembre 2014 n. 5665). Nel caso di specie, l'occupazione è iniziata il 31 maggio 1991 e la circostanza non è contestata. L'ordinanza sindacale autorizzatoria all'occupazione prevedeva una durata della stessa di cinque anni, e pertanto il periodo di legittima apprensione/detenzione del bene è scaduto il 31 maggio 1996. Il ricorso per la restituzione è stato notificato il 22 febbraio 2012 e quindi prima che scadessero i termini per l'usucapione ventennale.»

TAR BASILICATA n.228 del 22/04/2015 - Relatore: Giancarlo Pennetti - Presidente: Italo Riggio

**Sintesi: Il periodo ventennale utile per usucapire inizia a decorrere dalla scadenza del periodo di efficacia dell'occupazione legittima (solo allo scadere di detto periodo infatti la mancata restituzione del bene può ritenersi fatto idoneo a determinare l'interversione del possesso utile ai fini dell'usucapione).**

Estratto: «Nel caso di specie è documentato e non è contestato che il decreto di occupazione è stato adottato il 7 ottobre 1985 e che lo stesso aveva durata di anni cinque dalla data di emissione dello stesso (vedi decreto sindacale n.3 del 7/10/85 depositato il 24/12/14). Dunque il periodo ventennale utile per usucapire è iniziato a decorrere dalla scadenza del periodo di efficacia dell'occupazione legittima (solo allo scadere di detto periodo infatti la mancata restituzione del bene può ritenersi fatto idoneo a determinare l'interversione del possesso utile ai fini dell'usucapione), cioè dal 7 ottobre 1990 per scadere il 7 ottobre 2010, momento -quest'ultimo- di definitiva, completa maturazione dell'usucapione sui beni immobili in questione da parte del comune resistente. Ve detto, al riguardo, che nel corso di tale periodo di tempo nessuna richiesta (risarcitoria, restitutoria ovvero di adozione di un provvedimento di acquisizione sanante) è stata proposta dagli istanti (o dai loro danti causa) nella qualità di proprietari dei beni fondata sul presupposto della illegittima protrazione della detenzione dello stesso da parte della P.A., in modo da escludere il presupposto applicativo dell'istituto della usucapione ventennale prevista dall'art. 1158 c.c. La stessa ricostruzione di parte ricorrente sembra escludere il compimento da parte degli istanti di atti utili ad interrompere l'usucapione, prima dell'odierno ricorso. L'acquisizione, a titolo di usucapione, dei terreni per cui è causa in favore del comune paralizza le domande proposte col presente ricorso che vanno pertanto respinte.»

TAR SARDEGNA, SEZIONE II n.184 del 16/01/2015 - Relatore: Tito Aru - Presidente: Francesco Scano

**Sintesi: Una volta scaduto il termine di occupazione legittima, la mancata restituzione del fondo legittimamente occupato (ma non altrettanto legittimamente espropriato in assenza di decreto di esproprio) e la contemporanea utilizzazione delle opere pubbliche realizzate sul fondo possono qualificarsi come atti di opposizione nei confronti del proprietario-**

**possessore, compiuti dalla P.A., ai sensi dell'art. 1141 comma 2 Cod. civ., come tali idonei a trasformare l'originaria detenzione in possesso. Pertanto, verificandosi il mutamento della detenzione in possesso, inizia a decorrere il termine utile per realizzare l'acquisto per usucapione prevista dall'art. 1158 Cod. civ.**

Estratto: «Nel merito dell'eccezione il Collegio osserva che la Cassazione Civile, se pure ha definito l'occupazione in assenza di un titolo valido come un illecito permanente, nondimeno ha rilevato che esso è suscettibile di cessare per effetto rispettivamente di un accordo transattivo, di un provvedimento ex art. 42 bis del d.p.r. n. 327/2001 o, infine, a seguito dell'accertamento dell'usucapione del bene da parte dell'occupante che lo ha trasformato (cfr. Cassazione Civile Sez. I, ord. 15-05-2013, n. 11684) .Pertanto, nel caso in cui la Pubblica amministrazione occupi, in via d'urgenza e in vista dell'espropriazione, un fondo senza far poi luogo all'adozione del provvedimento di esproprio nei termini previsti dall'art. 22 bis comma 6 T.U. 8 giugno 2001 n. 327, la detenzione del fondo - per un primo periodo - sarà legittima, con la conseguenza che tale rapporto di fatto con il bene non è utile per far maturare l'usucapione acquisitiva.Viceversa, una volta scaduto il termine di occupazione legittima, la mancata restituzione del fondo legittimamente occupato (ma non altrettanto legittimamente espropriato in assenza di decreto di esproprio) e la contemporanea utilizzazione delle opere pubbliche realizzate sul fondo possono qualificarsi come atti di opposizione nei confronti del proprietario-possessore, compiuti dalla P.A., ai sensi dell'art. 1141 comma 2 Cod. civ., come tali idonei a trasformare l'originaria detenzione in possesso. Pertanto, verificandosi il mutamento della detenzione in possesso, inizia a decorrere il termine utile per realizzare l'acquisto per usucapione prevista dall'art. 1158 Cod. civ. (così: Cons. Stato, Sez. IV, n. 5665 del 18 novembre 2014; C.G.A. Reg. Sicilia Sez. giurisdizionale 14 gennaio 2013 n. 9).»

TAR PUGLIA, SEZIONE III BARI n.45 del 14/01/2015 - Relatore: Desirée Zonno - Presidente: Sergio Conti

**Sintesi: Il termine ventennale utile ai fini dell'usucapione decorre quantomeno dal giorno successivo alla scadenza del periodo di occupazione legittima ovvero, secondo altra tesi, dal giorno successivo alla scadenza del termine quinquennale decorrente dalla data d'immissione in possesso. Non accoglibile è pertanto è l'eccezione di usucapione qualora il giudizio sia stata introdotto quando il termine ventennale non risulti ancora maturato.**

Estratto: «Si impone, a questo punto, l'esame dell'eccezione di usucapione da parte del Comune.Essa non può trovare accoglimento.Infatti, il termine ventennale decorre quantomeno dal giorno successivo alla scadenza del periodo di occupazione legittima (cioè dal 17.12.1993) ovvero, secondo altra tesi, dal giorno successivo alla scadenza del termine quinquennale decorrente dalla data di immissione in possesso (cioè dal 30.1.1994, essendo avvenuta l'immissione il 30.1.1989).Il Giudizio è stato introdotto il 30.1.2012, quando, cioè il termine ventennale (a prescindere da qualsivoglia valutazione degli atti stragiudiziali pregressi intercorsi con il Comune) non risultava ancora maturato.»

TAR PUGLIA, SEZIONE III LECCE n.2964 del 01/12/2014 - Relatore: Antonella Lariccia - Presidente: Luigi Costantini

**Sintesi: L'usucapione ventennale decorre dalla scadenza dell'occupazione legittimamente autorizzata.**

Estratto: «In via preliminare, il Collegio deve ribadire la sussistenza della propria giurisdizione, ai sensi dell'art. 133, primo comma, lett. g), cod. proc. amm., come peraltro dichiarato anche dal Tribunale di Brindisi preventivamente adito dai ricorrenti con sentenza n. 187/99, in quanto nella fattispecie in esame l'amministrazione è entrata in possesso del bene in forza di specifici atti amministrativi di approvazione del progetto e di occupazione di urgenza, con la conseguenza che nella specie non si ravvisa un comportamento della P.A. non riconducibile all'esercizio di un pubblico potere. Ed invero, emerge dagli atti che il Comune di Carovigno non ha portato a compimento il procedimento di acquisizione del bene di cui sono proprietari i ricorrenti, che ne hanno chiesto la restituzione; mancando un valido decreto di esproprio, il diritto alla restituzione può ritenersi impedito solo dalla maturazione della usucapione ventennale, che nella specie non si è verificata, decorrendo quest'ultima dalla scadenza dell'occupazione legittimamente autorizzata ed essendo stato il ricorso notificato il 21/4/2011.»

TAR CALABRIA, SEZIONE II CATANZARO n.1696 del 22/10/2014 - Relatore: Alessandra Giuseppina Sidoti - Presidente: Salvatore Schillaci

**Sintesi: Dopo la scadenza del termine della dichiarazione di pubblica utilità senza che si sia perfezionato un atto traslativo della proprietà, l'occupazione del fondo da parte dell'Amministrazione diviene senz'altro sine titulo; predicare che l'apprensione del bene da parte dell'Amministrazione al di fuori di una legittima procedura espropriativa o di un procedimento sanante (art.42 bis d.p.r. 327/2001), possa essere qualificata idonea ad integrare il requisito del possesso utile ai fini dell'acquisto per usucapione, rischierebbe di reintrodurre nell'ordinamento interno forme di espropriazione indiretta o larvata.**

Estratto: «6.8. In senso troncante per la reiezione dell'eccezione, comunque, rileva il fatto che il negozio preliminare, essendo intervenuto nell'ambito della procedura espropriativa e non essendo stato seguito nel termine di scadenza della dichiarazione di pubblica utilità da alcun negozio di cessione, si sia caducato perdendo efficacia, con obbligo per l'amministrazione di proseguire il procedimento espropriativo sino al suo completamento, proprio al fine di dare vita all'effetto traslativo della proprietà. Ne consegue che, dopo la scadenza del termine della dichiarazione di pubblica utilità, l'occupazione del Comune è divenuta senz'altro sine titulo e, come sottolineato anche da recente giurisprudenza del Consiglio di Stato, "predicare .... che l'apprensione del bene da parte dell'Amministrazione al di fuori di una legittima procedura espropriativa o di un procedimento sanante (art.42 bis d.p.r. 327/2001) possa essere qualificata idonea ad integrare il requisito del possesso utile ai fini dell'acquisto per usucapione, rischierebbe di reintrodurre nell'ordinamento interno forme di espropriazione indiretta o larvata" (Consiglio di Stato, sez. IV, 3 luglio 2014, n.3346). Peraltro, "sino all'entrata in vigore del d.p.r. 327/2001, risultava radicalmente preclusa, da parte del destinatario dell'occupazione preordinata all'esproprio, l'azione di restituito in integrum, qualificando l'occupazione acquisitiva più che un mero fatto illecito, una vera e propria "fattispecie ablatoria seppur atipica" (Corte Costituzionale 23 maggio 1995, n.188, Corte Costituzionale 30