

Espropri *online*

l'espropriazione per pubblica utilità

rivista bimestrale
fondata e diretta da Paolo Loro

anno 4 numero 1
gennaio febbraio 2010



telefono: 049 9711446
dalle ore 12:30 alle ore 14:00 dal lunedì al venerdì
fax: 049 9711446 24h
e-mail: amministrazione@territorio.it

Copyright © 2010 Exeo S.r.l. Tutti i diritti riservati. È vietata la riproduzione anche parziale e con qualsiasi mezzo senza l'autorizzazione scritta dell'editore.

Pubblicazione di dottrina e giurisprudenza in materia di espropriazione per pubblica utilità.

Periodico bimestrale registrato al Tribunale di Padova registro stampa 30 maggio 2007 n. 2087.

ISSN 1971-999 X.

Direttore responsabile: Dr. Paolo Loro.

Editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 15200/2007 c.s. i. v. € 10. 000,00, sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova - sede operativa: via Garibaldi 129 35028 Piove di Sacco PD casella postale 76/A 35028 Piove di Sacco PD info@exeoedizioni.it.

Stampatore: TEXT Fotocomposizione

Luogo di stampa: via Cristofori 1/A frazione Vigorvea - 35020 Sant'Angelo di Piove di Sacco, PD.

Finito di stampare nel mese di gennaio 2010

Prezzi: abbonamento annuale (6 numeri) € 200 per i non abbonati alla rivista telematica www.esproprionline.it - € 150 per gli abbonati alla rivista telematica www.esproprionline.it. I prezzi comprendono le spese di spedizione in modalità ordinaria senza contrassegno.

Poste Italiane S. p.a. - spedizione in abbonamento postale - 70% CNS PD

Pagamento in ccp 40217887 Exeo srl piazzetta Modin 12 PD causale "abbonamento rivista bimestrale". Non sono ammessi pagamenti decurtati delle spese di tesoreria.

Disclaimer: pur compiendo ogni ragionevole sforzo per assicurare che i contenuti siano elaborati con la cura necessaria, si avverte che errori, inesattezze, omissioni o soggettività sono sempre possibili, a causa dell'intrinseca complessità della materia e dell'incessante susseguirsi di svariati orientamenti dottrinali e giurisprudenziali di cui può essere dato conto solo parzialmente. L'editore e gli autori si esimono da ogni responsabilità per eventuali perdite finanziarie direttamente o indirettamente conseguenti ad errori e parzialità di informazioni in qualunque modo riconducibili al contenuto della presente guida.

L'editore e gli autori ringraziano per ogni segnalazione o suggerimento inviato a direzione@territorio.it.

EXEO
s.r.l.

professionisti

pubblica amministrazione

SOMMARIO

parte 1 dottrina	9
------------------------	---

ROBERTO CONTI

UN'INASPETTATA RIVINCITA DELLA CASSAZIONE SULL'OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA ?	11
1. Premesse. Corte dir.uomo 8 dicembre 2005 (ric.n. 58858/00).....	11
2. CEDU 21 ottobre 2008 e la quantificazione dell'equo soddisfacimento	16
3. La sentenza della Grande Camera del 22 dicembre 2009.....	22
4. Alcune brevi considerazioni.....	28
5. I temi ancora aperti innanzi al giudice nazionale.....	31
6. I confini della sentenza Guiso-Gallsay del 22 dicembre 2009	34
7. Le ragioni (forti) di un dialogo fra Corti nazionali e sovranazionali	36

MAURIZIO BORGIO MARCO MORELLI

IL CONSIGLIO DI STATO DI NUOVO SULL'OBBLIGO SPECIFICO DI MOTIVAZIONE DEI PROVVEDIMENTI DI REITERAZIONE DEI VINCOLI SCADUTI	61
---	----

BENEDETTO MANGANELLI..... 68

IL RISARCIMENTO DEL DANNO DA OCCUPAZIONE SENZA TITOLO DI UN BENE PRIVATO DOPO IL DPR 327/2001	68
Premessa	68
Il precedente quadro normativo	69
I termini per l'adozione del provvedimento di acquisizione ex art. 43 dpr 327/01 e gli effetti del nuovo ordinamento.....	71
Dall'emanazione dell'atto al pagamento del risarcimento.....	73
La stima del risarcimento	74
Conclusioni.....	80
Bibliografia.....	80

parte 2 giurisprudenza	83
------------------------------	----

UN'INASPETTATA RIVINCITA DELLA CASSAZIONE SULL'OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA ?

Note sparse sulla Grande Camera della Corte dei diritti umani (sent. 22 dicembre 2009, Guiso Gallisay). La Corte rimedita, chiude il cerchio ... dando un colpo alla botte, ma la palla passa al giudice nazionale.

In corso di pubblicazione su EOL

ROBERTO CONTI

Sommario: 1. *Premesse. Corte dir.uomo 8 dicembre 2005 (ric.n. 58858/00)* | 2. *Corte dir.uomo 21 ottobre 2008 e la quantificazione dell'equo soddisfacimento* | 3. *La sentenza della Grande Camera del 22 dicembre 200.* | 4. *Alcune brevi considerazioni* | 5. *I temi ancora aperti innanzi al giudice nazionale* | 6. *I confini della sentenza Guiso–Gallisay del 22 dicembre 2009* | 7. *Le ragioni (forti) di un dialogo fra Corti nazionali e sovranazionali*

1. *Premesse. Corte dir.uomo 8 dicembre 2005 (ric.n. 58858/00)*

La sentenza resa lo scorso dicembre dalla Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo segna, probabilmente, una delle ultime pagine – ma ragionevolmente non l'ultima, per quanto si andrà dicendo nel prosieguo – nella tormentata storia dell'occupazione illegittima.

Essa, pertanto, merita un esame che non può limitarsi all'osservazione del contenuto motivazionale della decisione del 22 dicembre 2009 che ha doppiato la precedente decisione della Camera adottata in data 20 ottobre 2008 – dopo che erano stati i giudici di quella stessa sezione a chiedere l'intervento preventivo della Grande Camera ai sensi dell'art. 72 § 2, poi recedendo da tale proposito in seguito all'opposizione dei ricorrenti – ma che va orientato a ricostruire i passaggi espressi dalla Corte europea per acclarare, dapprima, la contrarietà delle condotte di c.d.espropriazione indiretta all'art. 1 Prot. n. 1 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo – d'ora in avanti, *breviter*, CEDU – e, successivamente, le modalità di quantificazione dell'equo soddisfacimento che pure la Corte ha avuto modo di determinare nelle pronunzia resa ai sensi dell'art. 41 della CEDU.

Fin d'ora può dirsi che l'esame delle decisioni che si sono succedute nella vicenda dell'occupazione illegittima innanzi a Strasburgo è pienamente dimostrativo delle alterne “stagioni” che l'istituto dell'occupazione illegittima ha passato transitando presso le aule della Corte europea dei diritti dell'uomo e del giudice nazionale.

Si tratta, a ben considerare, di un andamento che ricorda molto da vicino le alterne vicende subite dall'agire illecito della p.a. innanzi alla Cassazione e che, in definitiva, perviene a conclusioni che recuperano alcuni dei capisaldi della “costruzione” dell'occupazione acquisitiva, inizialmente affatto considerati dalla stessa giurisprudenza della Corte europea – anzi, espressamente ritenuti inconsistenti ai fini di escludere la violazione dell'art.1 Prot.n.1 alla CEDU– ed ora, invece, pienamente riconsiderati dal giudice europeo, anche solo in una prospettiva rivolta a riparametrare – *rectius* ridurre – il *quantum debeatur* dovuto dallo Stato italiano in favore del proprietario.

Tali ultime affermazioni, tuttavia, devono essere adeguatamente contestualizzate, all'interno di una vicenda che ha visto la giurisdizione italiana per lunghi anni mantenere un atteggiamento di assoluta chiusura rispetto ai *dicta* di Strasburgo, per poi orientarsi in un ben diverso contegno di accoglimento progressivo di quel *diritto vivente*, fino al punto da de-

terminare prima la declaratoria di incostituzionalità della disposizione normativa che aveva fortemente ridotto le aspettative dei proprietari illecitamente privato della proprietà e, poi, l'introduzione di una disposizione normativa che riportava al valore integrale del bene il *quantum* allo stesso spettante.

Ma andiamo con ordine e, dunque, cominciamo dalla sentenza resa l'8 dicembre 2005 dalla Corte dei diritti dell'uomo, divenuta definitiva l'8 marzo 2006, poiché saranno proprio alcuni passaggi contenuti in tale decisione a consentire la piena comprensione della decisione resa dalla Grande Camera del dicembre 2009.

Nel caso esaminato dal giudice nazionale si era verificata un'occupazione d'urgenza di un vasto compendio immobiliare per la realizzazione di alloggi di edilizia economica e popolare, sulla base di alcuni provvedimenti adottati dalla Cassa per il Mezzogiorno e dalla Giunta regionale della Sardegna, ai quali erano seguiti appunto i decreti di occupazione d'urgenza per la durata massima di cinque anni in vista della futura espropriazione – decreti rispettivamente adottati l'1 dicembre 1976 ed il 20 maggio ed il 15 giugno 1977.

L'occupazione materiale dei fondi era avvenuta il 28 giugno ed il 22 luglio 1977.

Nel novembre del 1983 i proprietari dell'area avevano proposto un'azione giudiziaria tendente ad ottenere il risarcimento dei danni prodotti dall'occupazione a carico del comune di Nuoro, allegando che l'occupazione dei fondi era divenuta illegale e che i lavori delle opere progettate erano stati terminati senza che si fosse proceduto all'emissione del decreto di espropriazione o al pagamento dell'indennità.

I proprietari reclamavano quindi il risarcimento del danno nella misura pari al valore venale del terreno ed una somma per il mancato godimento delle aree.

Nel corso del procedimento veniva disposta una consulenza tecnica d'ufficio alla quale seguiva un supplemento di consulenza.

Secondo gli esiti della consulenza una parte dei terreni era stata irreversibilmente trasformata nel 1982 mentre per il restante cespite immobiliare l'irreversibile trasformazione doveva ricollegarsi al 1983.

Con sentenza non definitiva resa il 14 luglio 1997 il Tribunale di Nuoro dichiarava che l'occupazione dei terreni, inizialmente autorizzata e legittima, era divenuta illegale a far data dal 1982 e dal 1983 e che i ter-

reni erano stati trasformati illegittimamente per effetto della realizzazione delle opere pubbliche realizzate sulla base del progetto inizialmente approvato.

In quella circostanza il Tribunale dichiarò che conformemente al principio dell'espropriazione indiretta – occupazione acquisitiva – i proprietari erano stati privati dei loro beni per effetto dell'irreversibile trasformazione delle aree a far data dal momento in cui l'occupazione aveva cessato di essere legale.

Sulla base di tali premesse, il Tribunale procedeva alla liquidazione di un acconto ai proprietari rimettendo la causa sul ruolo per ricalcolare l'importo definitivamente dovuto ai proprietari in seguito all'entrata in vigore della legge n. 662/1996 che, come è noto, aveva equiparato la quantificazione del danno da occupazione acquisitiva all'importo spettante al proprietario colpito da una legittima espropriazione, prevedendo soltanto quale elemento differenziale ed in aggiunta una percentuale del 10 per cento rispetto all'indennizzo espropriativo.

Con la sentenza definitiva emessa il 17 luglio 2003 lo stesso Tribunale confermava la decisione assunta nel luglio 1997 e le somme liquidate agli attori a titolo di acconto. Sentenza che passava in giudicato il 17 ottobre 2004.

Promosso innanzi alla Corte di Strasburgo ricorso contro lo Stato italiano per violazione dell'art. 1 Prot. n. 1 alla CEDU, la Corte dei diritti umani – sent.8 dicembre 2005, cit. – accoglieva la domanda rinviando ad una fase successiva la liquidazione dell'equo soddisfacimento.

Ma quel che qui importa sottolineare è proprio la motivazione adottata dalla Corte per ritenere sussistente la violazione dell'art.1 Prot.n.1 alla CEDU.

La difesa, a quell'epoca ormai divenuta standard – da parte del Governo italiano aveva cercato di sostenere che l'occupazione acquisitiva, fondata su una preesistente dichiarazione di p.u. e su una costruzione giurisprudenziale chiara, precisa e prevedibile – inaugurata dalle Sezioni Unite della Cassazione con la pronuncia n.1464 del 1983 – non era affatto contraria all'art.1 Prot.n.1 alla CEDU proprio perché riposava su una dichiarazione di p.u., come del resto aveva già riconosciuto la Corte di Strasburgo nel caso *Zubani c.Italia*, e perché il trasferimento della proprietà era condizionato alla constatazione dell'illegalità da parte del giudice. In tale prospettiva, il fenomeno dell'espropriazione indiretta tendeva

dunque a garantire la prevalenza dell'interesse generale su quello del proprietario in ragione della realizzazione di un'opera rispondente alla pubblica utilità.

E tuttavia, la Corte europea dei diritti dell'uomo, anche in quest'occasione, come già aveva fatto in precedenti altre, non mancava di stigmatizzare la condotta dell'amministrazione pubblica, osservando che proprio il Tribunale di Nuoro, ritenendo i proprietari privati dei loro beni al momento in cui l'occupazione era divenuta illegittima, aveva contribuito alla privazione del bene ai sensi del secondo periodo dell'art. 1 Prot. n. 1 alla CEDU

La Corte passava in rassegna gli argomenti difensivi del Governo italiano, senza scorgervi significative novità rispetto a quelli precedentemente esaminati.

Anzi, era l'esame del nuovo Testo Unico espropriazione a confortare i giudici di Strasburgo circa l'incompatibilità del sistema dell'occupazione illegittima con i canoni sovrastatali.

La Corte, in realtà, prendeva atto dell'evoluzione giurisprudenziale che aveva condotto all'elaborazione del principio dell'occupazione acquisitiva senza però cogliervi quei requisiti capaci di giustificare il rispetto del principio di legalità.

Anzi, esaminando la giurisprudenza di legittimità e la successiva introduzione dell'art. 43 t.u. espropriazione vi intravedeva elementi di criticità laddove consente l'acquisizione al patrimonio dell'espropriante in assenza della dichiarazione di p.u..

Secondo la Corte, infatti, la possibilità conferita al giudice di impedire la restituzione del bene trasformato anche in assenza di dichiarazione di p.u. poteva dare luogo a risultati imprevedibili ed arbitrari.

Non era dunque ammissibile che il proprietario perdesse la proprietà istantaneamente e dovesse, però, attendere la decisione del giudice che constati l'illegalità perpetrata per effetto dell'irreversibile trasformazione.

Né era tollerabile che l'interessato, rimasto formalmente proprietario, dovesse farsi parte diligente per ottenere dal giudice una decisione attente l'illegalità prodotta per consentire la realizzazione di un interesse pubblico che costituisce condizione necessaria perché venga dichiarata retroattivamente la privazione della proprietà.

IL CONSIGLIO DI STATO DI NUOVO SULL'OBBLIGO SPECIFICO DI MOTIVAZIONE DEI PROVVEDIMENTI DI REITERAZIONE DEI VINCOLI SCADUTI

Note a margine della sentenza n.91 del 13 gennaio 2010

Pubblicato su EOL il 1 febbraio 2010

MAURIZIO BORGIO MARCO MORELLI

Chi credeva o, forse, sarebbe meglio dire, sperava che la problematica della reiterazione dei vincoli espropriativi scaduti e, segnatamente, l'obbligo di motivazione della relativa delibera, avesse perso attualità per effetto della sentenza n.7 del 24 maggio 2007 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, si sbagliava.

Il tema continua, eccome, a suscitare equivoci, problematiche e discussioni tanto tra gli operatori di settore quanto nella giurisprudenza amministrativa.

I primi, alle prese con il braccio armato dei proprietari e le loro legittime ire, dal momento che si trovano a dover fronteggiare nuove previsioni vincolistiche della PA, spesso causa di danni e di mancato utilizzo di immobili.

La seconda bisognosa di porre fine a contenziosi molte volte ancorati a dati meramente formali piuttosto che sostanziali ed impegnata a dettare indicazioni e delucidazioni sul *modus operandi* delle PA.

E' un dato, però, che il tema continua, nonostante l'approdo dell'Adunanza Plenaria del 2007, ad essere attuale ed affrontato nelle aule di giustizia amministrativa, tanto da aver interessato, negli ultimi tempi, due rilevanti decisioni del Consiglio di Stato, sez. IV: la sentenza 15 settembre 2009 n.5521 e la n.91 del 13 gennaio 2010.

Le due sentenze meritano di essere richiamate poiché ritornano, in parte con sfumature simili all'Adunanza Plenaria, in parte differenti, sul tema della reiterazione dei vincoli.

Solo incidentalmente si deve ricordare che i vincoli espropriativi hanno una durata quinquennale, decorsa la quale decadono rendendo l'area priva di destinazione urbanistica e, quindi, zona bianca, come tale bisognosa di ripianificazione da parte della PA.

Siamo nel campo di applicazione dell'art.39 del D.p.r. n.327/01 che, seppur non brillando per chiarezza, fornisce anche indicazioni sull'eventuale riconoscimento di una indennità da reitera ai soggetti interessati, ponendo sugli stessi, l'onere della prova dell'effettivo danno subito.

I vincoli espropriativi, fondamentali in sede di raccordo tra previsioni urbanistiche di piano ed avvio delle procedure ablativo, hanno tanto valore da rendere impossibile un legittimo esproprio senza la loro preventiva previsione.

Non c'è esproprio senza vincolo, come ben sappiamo; ne costituisce sicura prova già l'art.8 del D.p.r. n.327/01, il quale nel dettare le regole alla base del procedimento ablativo, richiede la presenza di un vincolo preordinato all'esproprio accanto alla previsione dell'opera da realizzare nello strumento urbanistico generale o in una sua variante.

Ma non c'è esproprio senza un vincolo a tal fine predeterminato; non può non ricordarsi, infatti, che altra cosa è il vincolo espropriativo, come tale incidente sul diritto di proprietà del singolo in modo da svuotarlo di contenuto, altra cosa è quello conformativo, che non svuota di contenuto il diritto dominicale, salvaguardando l'utilizzo del bene dal proprietario o in maniera esclusiva o in maniera mista con la PA.

Il tema è tanto dibattuto, da interessare sia la giurisprudenza amministrativa che quella ordinaria; la prima secondo cui il vincolo espropriativo

svuota il diritto di proprietà diversamente da quello conformativo; la seconda, per la quale il vincolo espropriativo localizza l'intervento pubblico o di pubblica utilità da porre in essere, mentre quello conformativo zonizza l'assetto generale del territorio.

La giurisprudenza amministrativa si interessa della problematica dei vincoli, come ben noto, poiché essa è deputata a sindacare la legittimità dei procedimenti ablativi; la giurisprudenza ordinaria, invece, tratta dei vincoli quando è chiamata a pronunciarsi sul *quantum* dell'indennità, rispetto alla quale vi è, in un modo o nell'altro, una loro incidenza (cfr. art.32 T.U. espropri).

Solo i vincoli realmente espropriativi, hanno una validità limitata nel tempo a cinque anni, decorsi i quali decadono, con possibilità (ovviamente non obbligo, ben potendo la PA diversamente orientarsi) per l'amministrazione di riapporli attendendosi ad alcune regole ben precise in tema di istruttoria e motivazione.

Inutile ricordare, se non velocissimamente per i nostri fini, che l'autorità amministrativa agente deve obbligatoriamente pronunciarsi su eventuali istanze e/o diffide alla ripianificazione ad essa indirizzate dai proprietari interessati alla scadenza di vincoli espropriativi, i quali, addirittura, hanno lo strumento del ricorso avverso il silenzio direttamente azionabile dinanzi al TAR competente per territorio.

La PA non può, in altri termini, rimanere inerte dinanzi la scadenza di vincoli espropriativi e, soprattutto, dinanzi le richieste di ripianificazione da parte dei proprietari incisi, a prescindere da come esse si presentano.

Tanto ricordato sul tema generale dei vincoli, ciò che interessa, in questa sede, è capire come deve comportarsi la PA che decida di reiterarli decorsi i famosi cinque anni dalla loro vigenza; in particolare come ed in quale misura debba motivare il provvedimento specificamente interessato all'esito di una approfondita istruttoria procedimentale.

Arriviamo, allora, a quanto indicato nella citata ultima sentenza del Consiglio di Stato dello scorso 13 gennaio.

A tale riguardo sembrerebbe, ad una lettura superficiale, che i giudici amministrativi, richiedendo sempre e comunque una motivazione specifica per reiterare vincoli espropriativi, si siano disinteressati delle distinzioni, che tra breve richiameremo, rintracciate dall'Adunanza Plenaria del

2007 ai fini del diverso grado motivazionale del provvedimento di reiterazione.

In realtà, i punti di contatto con l'autorevole precedente sono più di quanto possa, ad una prima lettura, sembrare.

E' utile riportare testualmente, allora, il punto che interessa della sentenza ultima della IV sezione del massimo organo di giustizia amministrativa, nella parte in cui dispone che: «... è opportuno precisare che gli evocati principi, in base ai quali la scelta di reiterare un vincolo scaduto impone all'Amministrazione un puntuale onere motivazionale in ordine alle specifiche ragioni che la impongono, valgono indipendentemente dalla qualificazione formale del provvedimento di variante urbanistica in cui essa è contenuta, purché si tratti – come risulta per tabulas nel caso di specie – di prescrizione “puntuale”, destinata a investire gli specifici suoli già interessati dal vincolo scaduto (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 15 settembre 2009, nr. 5521)».

Il Consiglio di Stato, in pratica, ritiene che debba prescindere dalla circostanza che la reiterazione di un vincolo espropriativo discenda direttamente dall'adozione di una variante generale, piuttosto che particolare, al PRG; a contare, infatti, è la puntualità della prescrizione.

Come dire, non interessa la fonte, ma interessa il suo contenuto.

Solo apparentemente, allora, il citato *decisum* sembrerebbe discostarsi dall'insegnamento dell'Adunanza Plenaria n.7/07 che, seppure per sommi capi, è utile analizzare di seguito ripercorrendone i tratti essenziali.

Sulla motivazione che deve contraddistinguere il provvedimento di reiterazione, l'Adunanza Plenaria ha stabilito che occorre distinguere la tipologia di nuovo intervento da realizzare, per vedere se è sufficiente o meno una motivazione *per relationem* rispetto alle precedenti scelte urbanistiche.

In particolare ha disposto che, laddove la reiterazione dei vincoli intervenga per la prima volta, sia possibile un rinvio, *per relationem*, al precedente provvedimento di pianificazione; laddove, invece, ove possibile, la reiterazione dei vincoli espropriativi scaduti intervenga per più di una volta (ad onor del vero solo nella regione Emilia Romagna si esclude la reiterazione plurima), allora è necessaria una motivazione più approfondita delle scelte della PA.

Nello stesso senso, l'Adunanza Plenaria ha stabilito che se la reiterazione tocca o meno una pluralità di aree, nell'ambito dell'adozione di una

variante generale o comunque riguardante una consistente parte del territorio comunale, è sufficiente una motivazione *per relationem*, laddove, invece, la reiterazione interessi soltanto una parte delle aree già incise dai vincoli decaduti, è necessaria ed ineliminabile una motivazione più approfondita.

Giocoforza, il doppio criterio ermeneutico offerto va combinato, nel senso di dover ricorrere ad una motivazione approfondita delle ragioni della reiterazione anche se la stessa ha già interessato larga parte del territorio, se essa interviene per più di una volta; così come, al contrario, se essa riguarda per la prima volta una porzione specifica, non sarebbe sufficiente una motivazione *per relationem*.

Com'è evidente, l'approdo dei Giudici di Palazzo Spada sul punto, era stato, nel 2007, di apertura verso ipotesi limitative dell'obbligo di motivazione degli enti locali interessati, con tutta soddisfazione per quest'ultimi non più "tormentati" dall'obbligo di specifica motivazione.

Ma occorre discernere, di volta in volta, in quale caso ci si fosse trovati, per poi decidere il grado motivazionale da rispettare e, verificare, se fosse sufficiente un rinvio *per relationem* al passato.

Si diceva, a fronte dell'importante *decisum* dell'Adunanza Plenaria, lo scorso 13 gennaio, la IV sezione del Consiglio di Stato ha ritenuto illegittima una procedura espropriativa che si fondava su di un vincolo a contenuto espropriativo reiterato con una motivazione generica e, per di più, in contrasto con quanto era dato leggere in altre parti degli allegati tecnici che accompagnavano la delibera di reitera, nella specie adottata mediante variante urbanistica generale.

Ora, va bene considerare illegittima la deliberazione di reitera dei vincoli nella parte in contrasto con gli allegati tecnici, ma il riferimento alla motivazione generica superficialmente sembrerebbe riproporre un ritorno al passato e, comunque, un parziale distacco rispetto all'approdo della sentenza n.7/07.

Per di più, nel caso di specie, a venire in gioco era una deliberazione di variante urbanistica generale per la quale, *a fortiori*, avrebbe dovuto essere valida ed efficace una motivazione *per relationem* (quindi, generica) rispetto alle precedenti scelte pianificatorie.

In realtà, a ben vedere, la IV sezione del Consiglio di Stato, per nulla affatto sconfessa il precedente dell'Adunanza Plenaria, giacchè, pur non

IL RISARCIMENTO DEL DANNO DA OCCUPAZIONE SENZA TITOLO DI UN BENE PRIVATO DOPO IL DPR 327/2001

Pubblicato in Esproprioonline ed E-stimo il 12 febbraio 2010

BENEDETTO MANGANELLI

Sommario: *Premessa | Il precedente quadro normativo | I termini per l'adozione del provvedimento di acquisizione ex art. 43 dpr 327/01 e gli effetti del nuovo ordinamento | Dall'emanazione dell'atto al pagamento del risarcimento | La stima del risarcimento | Conclusioni | Bibliografia*

Premessa

La regolamentazione introdotta dall'art. 43 del D.P.R. 327/2001 (Testo Unico sugli Espropri) ha disciplinato in modo estremamente innovativo la fattispecie dell'utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico. L'intervento normativo è successivo alle pronunce della Corte europea dei diritti dell'Uomo¹ che hanno ritenuto in contra-

¹ Sono del 2000 le due sentenze della CEDU che ritengono incompatibile con l'art. 1 del Prot. N.1 aggiuntivo alla Convenzione dei Diritti dell'Uomo l'istituto dell'occupazione appropriativa. In particolare le sentenze evidenziavano le incompatibilità nelle seguenti parti: a) non è prevista la

sto con il principio di legalità l'istituto dell'occupazione appropriativa prevista dal precedente quadro normativo italiano e dalla giurisprudenza in esso formatasi. L'occupazione appropriativa rappresenta l'acquisizione di un bene privato, al patrimonio indisponibile della pubblica amministrazione che lo abbia occupato senza titolo e successivamente trasformato in modo irreversibile in assenza del valido ed efficace provvedimento di esproprio. Le argomentazioni della Corte Europea, secondo cui da un comportamento illecito non può scaturire l'acquisto di un diritto, sono state pienamente² recepite dai commi 1 e 2 dell'art. 43 che definiscono il passaggio dall'occupazione appropriativa al nuovo istituto dell'acquisizione "sanante". L'atto di acquisizione sanante può essere adottato, con risarcimento dei danni al proprietario, anche quando non sia stato emanato o sia stato annullato in sede giurisdizionale l'atto dichiarativo della pubblica utilità dell'opera. Con ciò equiparando la fattispecie dell'occupazione appropriativa a quella dell'occupazione usurpativa.

Un problema lasciato aperto dall'art. 43 è tuttavia quello dell'entità del risarcimento dovuto per effetto del provvedimento di acquisizione.

Il precedente quadro normativo

In tema di occupazione senza titolo di un bene privato, prima del nuovo ordinamento, era fondamentale, sotto il profilo risarcitorio, la distinzione già accennata tra l'occupazione appropriativa (o acquisitiva) e l'occupazione usurpativa.

restituzione del bene, b) il diritto al risarcimento si prescrive nei cinque anni dopo l'illecito, b) nel caso dell'accessione invertita la reintegrazione del danno è affidata all'iniziativa del privato, mentre in ogni caso di sacrificio della proprietà privata deve essere sempre l'occupante ad offrire e predisporre un'indennità.

² L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con la decisione n. 2/2005, ha ritenuto l'istituto dell'acquisizione "sanante" conforme ai parametri imposti dalla Corte europea ed ai principi costituzionali. Anche in tal senso si è espresso il Consiglio di Stato, Sezione IV, decisione n.2582 del 21/05/2007. Più critica è la posizione della Cassazione (Sez. I Civ., sentenza n.18239 del 15/09/2005) che in linea con le più recenti affermazioni della stessa CEDU (decisione del 15/05/2005, sentenze sez. III n.69907/01 del 09/02/06,e sez. I n. 176/94 del 20/04/06, n. 12894/04 del 13/07/06) smentisce la piena compatibilità dell'art. 43 ai parametri posti dalla Corte di Strasburgo.

Secondo la giurisprudenza della Suprema Corte, confermata dalla Corte Costituzionale³, la fattispecie della «occupazione appropriativa-acquisitiva» o cosiddetta «accessione invertita» si realizza con il comportamento illecito della Pubblica amministrazione, la quale, al di fuori di un provvedimento autorizzativo produttivo di effetti – perché annullato o dichiarato inefficace ovvero mai adottato –, occupi un terreno privato, trasformandolo in modo irreversibilmente attraverso la realizzazione di un'opera dichiarata di pubblica utilità. La stessa giurisprudenza ha sancito che l'accessione invertita costituisce un illecito istantaneo e, in quanto tale, il diritto al risarcimento del danno si prescrive nel termine di cinque anni. Per quanto concerne la stima di tale risarcimento, l'art. 3 comma 65 della legge 23 dicembre 1996 n. 662 disponeva che per le occupazioni illegittime di suoli per causa di pubblica utilità, intervenute anteriormente al 30 settembre 1996, si applicassero i criteri all'epoca vigenti di determinazione dell'indennità di espropriazione legittima (la semisomma cioè del valore di mercato e degli ultimi dieci redditi imponibili), con esclusione della riduzione del 40 per cento ed aumentando tale importo del 10 per cento. Per le occupazioni appropriate di suoli edificabili successive al 30 settembre 1996 il risarcimento andava invece commisurato al pieno valore di mercato⁴. L'integrale risarcimento ha invece sempre costituito il riferimento per l'indennizzo di suoli agricoli o non edificabili. Nell'ipotesi di occupazione appropriativa il valore del bene andava determinato alla scadenza dell'occupazione legittima se l'irreversibile trasformazione si verificava entro tale termine, ovvero all'atto dell'illecito se mancava ab origine un provvedimento di autorizzazione all'occupazione.

L'occupazione usurpativa si distingue da quella appropriativa per l'assenza, l'annullamento o l'inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità. In tal caso la Corte ha giudicato l'illecito di tipo permanente che si estingue solo con l'abbandono della proprietà da parte del privato; abbandono che a sua volta si realizza con la proposizione nei confronti della Pubblica Amministrazione di un'azione risarcitoria⁵. La permanenza dell'illecito preclude la prescrizione quinquennale al diritto al risarcimento, il quale è sempre stato commisurato al pieno valore di mercato del bene stimato. La data di riferimento della stima è, nell'ipotesi di occupa-

³ Cass. Sez. Un. n. 1464/ 1983 e n. 12546/ 1992; Corte Costituzionale n. 188/1995.

⁴ Cass. sez. I n. 22963/04.

⁵ Cass. sez. I n. 1814/2000.

zione usurpativa, il momento in cui è localizzabile l'annullamento fisico-giuridico del bene usurpato ossia, come detto, il momento in cui è cessato l'illecito.

I termini per l'adozione del provvedimento di acquisizione ex art. 43 dpr 327/01 e gli effetti del nuovo ordinamento

Per quanto attiene innanzitutto all'ambito di applicabilità dell'art. 43 si precisa che, come confermato dalla Corte Suprema⁶, per effetto dell'esclusione posta dall'art. 57, non è applicabile nessuna delle disposizioni del Testo Unico nei casi in cui la dichiarazione di Pubblica Utilità indifferibilità e urgenza sia intervenuta prima della sua entrata in vigore⁷.

Presupposto essenziale per l'emanazione dell'atto di acquisizione al patrimonio indisponibile della Pubblica Amministrazione è l'utilizzazione senza titolo di un bene che sia stato modificato per scopi di interesse pubblico. Occorre notare che la legge non evoca l'irreversibile trasformazione del bene, condizione quest'ultima che, nel precedente quadro normativo e per effetto di una giurisprudenza ormai consolidatasi costituiva presupposto essenziale perché in caso di occupazione senza titolo si realizzasse l'estinzione della proprietà del privato e la contestuale ac-

⁶ Cass. Sez. Un. n. 19217/2003 e n. 8777/2004.

⁷ Cass. Sez. I civ., sentenza n. 18239 del 15/09/05. Per i casi di occupazione appropriativa - con dichiarazione di pubblica utilità intervenuta prima del giugno 2003 - si è perciò continuato ad applicare la normativa previgente (anche in tema di risarcimento e fino alla dichiarazione di incostituzionalità di cui alla sentenza n.349/2007). Ciò ha comportato che per terreni edificabili oggetto di accessione invertita verificatasi prima del 30 settembre 1996 e con riferimento a procedimenti in corso non definiti con sentenza passata in giudicato, il danno è stato liquidato nella misura - già indicata - stabilita dall'art. 3 comma 65 L. 662/1996 (Cass. sez. I n. 22963/04: È il caso di un giudizio iniziato prima della scadenza del termine di prescrizione quinquennale, ancora pendente alla data del 10/01/97 e non ancora concluso).

Diversamente la giustizia amministrativa: i TAR dell'Emilia Romagna (sentenza n.2160/2003), della Toscana (sentenza n.2066/2004) e della Campania (sez. V sentenza n.2988/09) rilevando il carattere processuale dell'art. 43 c. 3 l'hanno inteso applicabile a tutti i processi in corso; sono però esclusi gli aspetti che riguardano il quantum del risarcimento. Infine il Consiglio di Stato, Sez. V, decisione n.3677 del 12/06/2009 così si è espresso: «La rubrica dell'art. 57 DPR 327/2001 indica come proprio oggetto i procedimenti in corso, tra i quali rientrano le ipotesi di procedimenti non conclusi nei termini, sicché se ne deve dedurre che la definizione dei progetti contenuta nel primo comma corrisponda esattamente alla nozione enunciata nella stessa rubrica e, per questo, non vale ad escludere l'art. 43 dal principio di non retroattività di cui all'art. 57.»

quisizione a titolo originario in capo all'ente costruttore dell'opera. Il termine "modificato" comprende invece anche la parziale trasformazione del bene, quando cioè si sia "in presenza di opere la cui realizzazione prescinde, almeno in parte, da iniziative di tipo edificatorio fino a annoverare ipotesi di assenza di una materiale modificazione purché sia verificata una diversa collocazione del bene nella realtà giuridica (es. diversa destinazione) in relazione alla natura dell'opera da realizzare". A conferma di ciò concorre la stessa norma che prevede il meccanismo acquisitivo dell'art. 43 anche per le servitù, che com'è ben noto non comportano irreversibile trasformazione⁸.

Per gli obiettivi della presente nota si sottolinea che l'atto di acquisizione deve contenere, tra l'altro, la data dell'inizio dell'indebita utilizzazione e la misura del risarcimento del danno (del quale dispone il pagamento entro trenta giorni). L'adozione dell'atto comporta il passaggio del diritto di proprietà. Con tale precisazione il legislatore ha sancito il superamento della tesi giuridica di illecito istantaneo nei casi in cui fosse stata almeno dichiarata la pubblica utilità dell'opera. Qualunque sia il motivo che genera l'occupazione senza titolo del bene e la sua successiva modifica, il fatto costituisce sempre un illecito permanente, anche ai fini del termine di prescrizione. Il momento finale della condotta illecita della Pubblica Amministrazione è ravvisabile unicamente con l'adozione dell'atto di acquisizione di cui all'art. 43. Con il nuovo ordinamento la distinzione tra occupazione appropriativa e quella usurpativa sussiste unicamente per l'attribuzione della competenza giurisdizionale⁹.

Tra gli effetti del nuovo ordinamento, nondimeno rilevante è, d'altra parte, il superamento del principio secondo cui la dichiarazione di pubblica utilità (espressa, implicita o disposta ex lege) costituiva baluardo insuperabile per l'acquisizione del bene da parte della Pubblica Amministrazione, anche in presenza di un'occupazione senza titolo e dell'irreversibile trasformazione del suolo. In assenza, annullamento o

⁸ La Corte Cass. S.U. n. 1464/1983 aveva escluso il verificarsi dell'irreversibile trasformazione per occupazioni dovute alla costituzione di servitù (opere idrauliche, elettrodotti, condutture di gas ecc.)

⁹ La competenza è infatti del Giudice Amministrativo allorché la controversia sia comunque riconducibile all'esercizio di un pubblico potere (è il caso dell'occupazione appropriativa conseguente ad una legittima dichiarazione di pubblica utilità), rientrano invece nella competenza del Giudice Ordinario le azioni risarcitorie relative all'occupazione usurpativa (Corte Costituzionale n.204/2004 e n.191/2006).

IL DIRIGENTE UFFICIO ESPROPRI E' RESPONSABILE DELLA MANCATA CONCLUSIONE DELLA PROCEDURA

CORTE DEI CONTI, SEZIONE LAZIO n.1655 del 24/08/2009
Relatore: Enrico Torri – Presidente: Salvatore Nottola

RESPONSABILITÀ —> SOGGETTI —> APPORTO CAUSALE —> CESSAZIONE DEL RAPPORTO DI SERVIZIO

Sintesi: Non è responsabile il Dirigente dell'Ufficio Espropri per i danni conseguenti alla mancata conclusione della procedura, qualora lo stesso sia cessato dalla carica prima della scadenza dei termini di occupazione.

RESPONSABILITÀ —> SOGGETTI —> ATTENUANTI ED ESIMENTI —> PROROGHE LEGALI

Sintesi: Non sussiste specifica colpa grave del responsabile dell'Ufficio Espropri per i danni conseguenti alla mancata conclusione della procedura nei termini originari; il termine per l'emissione del decreto di espropriazione, sulla base della formulazione astratta della disposizione di cui alla L. n. 158 del 20.05.1991, art. 22, ben poteva infatti intendersi formalmente prorogato in forza di operatività automatica della norma, id est senza necessità di adozione di un formale provvedimento di proroga da parte dell'amministrazione procedente, nella misura di un biennio dalla precedente scadenza.

RESPONSABILITÀ —> GIUDIZIO CONTABILE —> RAPPORTO CON GIUDIZIO CIVILE

Sintesi: L'effetto del giudicato civile, non impedisce la piena valutazione del profilo soggettivo delle condotte contestate, secondo una libera ricostruzione del quadro giuridico quale emerso in esito agli atti del processo contabile.

Estratto: « 1. Nel merito, non può accogliersi la pretesa attorea relativa al giudizio n. 68467. Invero, preso atto che il dott. G. S., dirigente amministrativo del comune di R., ha ricoperto l'incarico di Direttore dell'Uffici Espropri dal 20.6.1990 al 23.2.1994 (cfr. all. 9, documenti Procura), si deve rilevare che la deliberazione GM n. 4103 del 15.6.1988 ha autorizzato l'occupazione d'urgenza delle aree di proprietà privata in questione, stabilendo che il periodo di occupazione “avrà la durata di 60 mesi a partire dalla data di immissione in possesso salvo eventuali proroghe di legge”; pertanto, considerato che l'immissione in possesso è avvenuta in data 13.9.1988 (cfr. verbale di consistenza e di immissione in possesso sub all. 6 doc. PR), il periodo di scadenza dell'occupazione d'urgenza sarebbe venuto a cadere in data 13.9.1993. Tuttavia, la intervenuta legge n. 158 del 20.5.1991 (le cui disposizioni hanno effetto a decorrere dal 1° gennaio 1991) all'art. 22, ha previsto che “ Per le occupazioni d'urgenza in corso, la scadenza del termine, di cui al secondo comma dell'art. 20 della legge n. 865 del 1971, da ultimo prorogata dall'articolo 14 comma 2 del decreto legge n. 534 del 1987, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 47 del 1988, è ulteriormente prorogata di due anni”. Rileva al riguardo il Collegio che – sul piano della formulazione astratta della norma, non sussistevano ostacoli all'applicazione “automatica” della suddetta proroga nella fattispecie in esame, trattandosi – per quanto suesposto – di occupazione di urgenza in corso al momento in cui è intervenuto il suddetto differimento di ter-

mini ad opera della citata legge n. 158 del 1991 (cfr. Cassaz. Civ. sez. I n. 7807 del 1995; per una applicazione della operatività automatica della proroga legislativa dei termini, id est senza necessità di adozione di un formale provvedimento di proroga da parte dell'amministrazione precedente: cfr. TAR Lazio – Sez. Prima – sent. n. 1572/1998, allegata sub n. 4 doc. Procura nel giudizio n. 69383). Ne consegue che, alla data di scadenza della occupazione d'urgenza così legislativamente prorogata di due anni (alla data del 13.9.1995), il dott. G. era già cessato (in data 23.2.1994) dall'incarico di Direttore dell'Uffici Espropri. Ne consegue il rigetto della domanda attorea relativa al giudizio n. 68467, stante l'insussistenza della prova di una specifica colpa grave del convenuto in ordine al danno in questione, atteso che il termine per l'emissione del decreto di espropriazione ben poteva intendersi formalmente prorogato nella stessa misura di un biennio dalla precedente scadenza (cfr. in terminis: Cass. civ. Sez. Unite, n. 2630/2006); con ciò superandosi anche l'obiezione formulata dal Requirente in udienza in ordine ad un presunto vincolo su questo giudice riveniente dal giudicato civile, il cui effetto non impedisce la piena valutazione del profilo soggettivo delle condotte contestate al convenuto, secondo una libera ricostruzione del quadro giuridico quale emerso in esito agli atti del presente processo.»

RESPONSABILITÀ —> SOGGETTI —> SOGGETTI PASSIVI —> DISTINZIONE TRA POLITICI E TECNICI —> FUNZIONARI —> RESPONSABILE UFFICIO ESPROPRI

Sintesi: Il perfezionamento della procedura espropriativa è attribuzioni demandata principaliter alla responsabilità del direttore amministrativo dell'Ufficio Espropri, che è tenuto a organizzare gli adempimenti d'ufficio in modo da rispettare il previsto termine di scadenza.

RESPONSABILITÀ —> SOGGETTI —> ATTENUANTI ED ESIMENTI —> DIFFICOLTÀ OPERATIVE

Sintesi: In ipotesi di mancata conclusione della procedura la misura del danno attribuibile al Dirigente dell'Ufficio Espropri deve essere ridotto in considerazione dell'oggettiva interconnessione delle competenze a lui demandate con le responsabilità di altri uffici interni e, più in generale, deve prendersi atto del precario stato dell'apparato amministrativo comunale nel settore.

Estratto: « 2. E' invece da ritenersi sussistente la responsabilità del convenuto dott. G. in ordine alla contestazioni di cui al giudizio n.68383, nei termini e limiti che seguono . Invero, nella fattispecie non è in discussione l'avvenuto superamento dei termini (prorogati ex lege: cfr. la cit. sent. n. 1572/1998 –TAR Lazio – Sez. Prima, all. n. 4 doc. PR) previsti per il perfezionamento della procedura espropriativa (5.3.1993), nel momento in cui il dott. G., quale primo dirigente del Servizio Espropri del Comune di R., ebbe ad inviare la nota n. 4166 del 16.6.1993, con cui si chiedeva alla Regione Lazio di emettere il decreto definitivo di esproprio. Al riguardo, la difesa del convenuto dott. G. ha rappresentato: – la sinergia esistente tra i due Uffici (USPR–Servizio Tecnico, retto dal Dirigente Tecnico Superiore e USPR–Ufficio Amministrativo Espropri, retto dal 1° Dirigente Amministrativo), con la ritenuta conseguenza che l'intervento del I Dirigente Amministrativo nel richiedere il decreto definitivo di esproprio alla Regione, giungeva all'esito di un iter in cui il medesimo dirigente poco poteva fare in ordine alla successione temporale dei singoli atti della procedura di esproprio; – la circostanza che, in data 24/09/92 – 6 mesi prima della scadenza dei termini per l'esproprio in esame (5/03/93) – il Dirigente dell'Ufficio Tecnico comunicava all'Ufficio Amministrativo Espropri, e p.c. al I Dirigente del Servizio Espropri, i nominativi di coloro che avrebbero preso parte alla procedura di accesso alle aree occorrenti per il piano di zona “...” (pertanto, 6 mesi prima della scadenza dei termini per l'esproprio, l'Ufficio Tecnico doveva ancora procedere all'accesso delle aree da espropriare: in sostanza, prima che la procedura di competenza dell'Ufficio Tecnico USPR fosse terminata, non era possibile richiedere il decreto definitivo di esproprio); – la buona fede del dott. G. nell'espletamento delle sue funzioni per l'Uf-

ficio Amministrativo Espropri, che si evincerebbe dalla comunicazione (inviata a mezzo fax in data 21/05/93 al Dirigente Tecnico Superiore dell'USPR, al Capo dell'Avvocatura, al Segretariato Generale ed al Dirigente Tecnico Superiore della Ripartizione XVI) con la quale l'odierno convenuto richiedeva all'Ufficio Speciale Piano Regolatore se il piano di zona fosse ancora valido ed efficace, anche per effetto di integrazioni e varianti successive, se esistessero vincoli ambientali, ed all'Avvocatura se ci fossero cause ostative all'attuazione del citato piano; – in data 16/06/93, dunque, il dott. G. invitava la Regione Lazio, Settore centrale Espropri, ad emettere il decreto definitivo di esproprio, non avendo ricevuto alcuna comunicazione ostativa al perfezionamento della procedura. Al riguardo, reputa il Collegio che nessuna delle dedotte circostanze appaia idonea ad escludere una responsabilità del convenuto per il mancato tempestivo perfezionamento della procedura espropriativa, trattandosi all'evidenza di attribuzioni demandate principalmente alla responsabilità del direttore amministrativo dell'Ufficio Espropri, che ben avrebbe potuto e dovuto organizzare gli adempimenti d'ufficio in modo da rispettare il previsto termine di scadenza (peraltro prorogato); anche considerato che si è trattato nella specie di una modesto scostamento temporale di pochi mesi e che la stessa lettera del 21.5.1993 a firma del dott. G. (con la quale il medesimo chiedeva all'Ufficio Speciale Piano Regolatore se il piano di zona fosse ancora valido ed efficace, anche per effetto di integrazioni e varianti successive, se esistessero vincoli ambientali, ed all'Avvocatura se ci fossero cause ostative all'attuazione del citato piano), mostra con chiarezza che il convenuto, allorché il termine per l'esproprio dei terreni era già scaduto (5.3.1993), non fosse minimamente consapevole di quale fosse il termine per il perfezionamento della procedura, evidenziando in tal modo un' negligenza incompatibile con le funzioni di dirigente preposto all'Ufficio Espropri. Tuttavia le rappresentate difese, se non consentono di escludere la sussistenza della colpa grave nel comportamento del convenuto per aver disatteso precisi oneri di attenzione nello svolgimento dell'incarico pubblico ricoperto – forniscono idonei elementi a questa Corte per poter pervenire ad una significativa riduzione dell'entità del danno effettivamente attribuibile al convenuto: vista l'oggettiva interconnessione delle competenze a lui demandate con le responsabilità di altri uffici interni, i cui titolari non sono stati evocati in giudizio; e – più in generale – dovendosi prendere atto del precario stato dell'apparato amministrativo comunale nel settore degli espropri, siccome ampiamente emerso dalla stesa deliberazione n. 209 del consiglio comunale (di riconoscimento di debiti fuori bilancio) nonché dalla complessiva indagine della Guardia di Finanza in materia (cfr. all. 4 doc. PR).»

IL NUOVO CRITERIO DI CALCOLO DELL'INDENNITA' DI ESPROPRIO INCIDE ANCHE SUL CALCOLO DELL'INDENNITA' DI OCCUPAZIONE

CORTE D'APPELLO DI CAMPOBASSO, SEZIONE CIVILE del 07/10/2009

Relatore: Clotilde Parise – Presidente: Vincenzo Di Giacomo

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ —> EDIFICABILITÀ —> ZTO —> ZONA C

Sintesi: Dall'inserimento dell'area, dal punto di vista urbanistico, in zona edilizia di espansione residenziale (sottozona C1) discende la sua natura edificabile che non è esclusa dalla previsione di una strada; ciò anche per effetto dell'insussistenza (nel caso di specie), di alcuna previsione di piano che consenta l'accorpabilità della volumetria del suolo in oggetto a quella di altri suoli, sicché nessun valore edificatorio possa dirsi rimasto in mano al privato.

Estratto: « II) Non può negarsi al fondo oggetto di occupazione la natura di suolo edificabile. Al requisito normale di inserimento dell'area, dal punto di vista urbanistico, in zona edilizia di espansione residenziale (sottozona C1) corrisponde nel caso di specie anche un'edificabilità effettiva dell'area che la previsione di costruzione di una strada, poi realizzata, non esclude. Il Comune ha invero provato che in realtà il vincolo di inedificabilità aveva carattere incerto, dal momento che non escludeva (come in effetti è avvenuto) la possibilità che residuasse, all'esito della costruzione, una parte del fondo. Ne consegue che anche secondo la previsione di piano, essendo incerta la effettiva previsione della esatta dimensione della strada, rimaneva intatto il diritto di edificare in capo alla proprietaria e che con l'accessione invertita l'estensione di proprietà passata alla P.A. è la sola superficie sulla quale è sorta la strada. Sulla rimanente parte del fondo è stata tolta al privato la possibilità di ottenere concessione edilizia mancando per ammissione stessa del Comune la cubabilità del suolo. Il Comune del resto non ha provato, e comunque neppure dedotto, com'era suo onere, l'esistenza di un'eventuale previsione di piano di accorpabilità della volumetria del suolo in oggetto a quella di altri suoli, sicché nessun valore edificatorio è in concreto rimasto in mano al privato. Si ritengono dunque corrette le argomentazioni rese sul punto dal Giudice di primo grado, argomentazioni che qui si richiamano.»

PATOLOGIA —> RISARCIMENTO DEL DANNO —> ART. 55 DPR 327/2001 —> L. 244/2007 —> GIUDIZI PENDENTI

Sintesi: La Corte Costituzionale, con sentenza n. 349/2007, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 bis legge n. 359/1992, nella parte relativa al risarcimento del danno in caso di occupazione acquisitiva; il nuovo assetto normativo così determinato dall'intervento della Corte è senz'altro applicabile, in base ai consueti criteri di ricaduta dello "ius superveniens", sui rapporti non definiti con sentenza passata in giudicato.

GIUDIZIO —> GIUDICATO —> SUL RISARCIMENTO DANNI

Sintesi: Va escluso che possa formarsi il giudicato interno sulla questione di normativa applicabile ad un rapporto giuridico relativo a questioni indennitarie o risarcitorie, stante il carattere di fattispecie complessa di detti rapporti (inclusiva cioè di valutazioni di fatto e di diritto).

PATOLOGIA —> RISARCIMENTO DEL DANNO —> ART. 55 DPR 327/2001 —> L. 244/2007

Sintesi: Il legislatore, in applicazione della pronuncia della Corte Costituzionale, ha disposto con legge n. 244 del 24.12.2007 (art. 2 comma 89 Finanziaria 2008), che in tutti i casi di definitiva acquisizione dei suoli da parte dell'amministrazione per causa di pubblica utilità senza che sia stato pronunciato un decreto di esproprio entro il 30 settembre 1996, il risarcimento del danno al proprietario è determinato nella misura pari al valore venale del bene.

PATOLOGIA —> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA —> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA —> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA —> MOMENTO DELL'ACQUISTO A TITOLO ORIGINARIO

Sintesi: Qualora l'opera sia completata nel periodo di decorrenza dell'occupazione legittima, la data di acquisizione della proprietà da parte della pubblica amministrazione coincide con la data di cessazione della occupazione legittima stessa, considerando l'inizio dell'occupazione dalla data di effettiva immissione in possesso e non da quella di emissione del primo decreto di occupazione.

Estratto: « In ordine ai motivi di appello incidentale si osserva: A) l'impugnazione relativa alla non corrispondenza delle somme liquidate dal Giudice in riferimento al valore di mercato del bene ha impedito il passaggio in giudicato della sentenza di primo grado sul punto, e determina dunque la necessità di nuovo computo di dette somme sulla scorta delle innovazioni legislative nel frattempo intervenute. E' noto infatti che la Corte Costituzionale, con sentenza n. 349/2007, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 bis legge n. 359/1992, nella parte relativa al risarcimento del danno in caso di occupazione acquisitiva, sostanzialmente rilevando che detta norma svuotava di significato il diritto di proprietà in conseguenza del carattere spesso irrisorio liquidato sulla base dell'articolo abrogato in rapporto al valore effettivo del fondo. Il nuovo assetto normativo così determinato dall'intervento della Corte è senz'altro applicabile al caso di specie, in base ai consueti criteri di ricaduta dello "ius superveniens" sui rapporti non definiti con sentenza passata in giudicato. Già da tempo infatti la Corte di Cassazione a Sezione Unite ha escluso che possa formarsi il giudicato interno sulla questione di normativa applicabile ad un rapporto giuridico relativo a questioni indennitarie o risarcitorie, stante il carattere di fattispecie complessa di detti rapporti (inclusiva cioè di valutazioni di fatto e di diritto). Il legislatore in applicazione della pronuncia della Corte Costituzionale ha infine disposto con legge n. 244 del 24.12.2007 (art. 2 comma 89 Finanziaria 2008) che in tutti i casi di definitiva acquisizione dei suoli da parte dell'amministrazione per causa di pubblica utilità senza che sia stato pronunciato un decreto di esproprio entro il 30 settembre 1996 il risarcimento del danno al proprietario è determinato nella misura pari al valore venale del bene. E' pacifico che nel caso di specie l'opera si è completata nel periodo di occupazione legittima e che non è mai intervenuto il decreto di esproprio. Inoltre, essendosi completata l'opera nel periodo di decorrenza della occupazione legittima, la data di acquisizione della proprietà da parte della pubblica amministrazione coincide con la data di cessazione della occupazione legittima stessa, e cioè il 20 ottobre 1990, dovendosi considerare, come giustamente osserva il Comune, l'inizio dell'occupazione dalla data di effettiva immissione in possesso e non da quella di emissione del primo decreto di occupazione, come invece ha fatto il Tribunale. In tal senso va accolto il motivo di appello.»

INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE E DI OCCUPAZIONE —> INDENNITÀ DI ESPROPRIO —> CRITERI ESTIMATIVI

Sintesi: La valutazione del bene effettuata secondo atti di acquisto notarili concernenti zone contigue o comunque dello stesso genere di quella acquisita dall'amministrazione, risalenti allo stesso periodo di acquisizione, non possono essere smentiti da consulenze tecniche che non si ancorano, come invece fanno gli atti pubblici, al concreto mercato locale e nazionale.

Estratto: « B) La valutazione del fondo relativa a Lire 29.000 a metro quadro è stata effettuata secondo atti di acquisto notarili concernenti zone contigue o comunque dello stesso genere di quella acquisita dall'amministrazione; gli atti risalgono agli anni 1989/1990 e dunque al periodo di acquisizione. Detti atti non possono essere smentiti da consulenze tecniche che non si ancorano, come invece fanno gli atti pubblici, al concreto mercato locale e nazionale, né è ragionevole allungare ulteriormente i tempi ed i costi del processo con una nuova indagine tecnica, quando la sentenza impugnata ha dato sufficientemente conto del concreto criterio applicato.»

INTERESSI E RIVALUTAZIONE NELL'ESPROPRIAZIONE —> RIVALUTAZIONE E INTERESSI —> COMPATIBILITÀ O MENO DELLA RIVALUTAZIONE CON GLI INTERESSI

Sintesi: L'obbligazione risarcitoria del danno da acquisizione appropriativa costituisce debito di valore e deve reintegrare per equivalente, alla data di determinazione del dovuto, le perdite ed i mancati guadagni; ne consegue che, in aggiunta alla rivalutazione, sulla somma liquidata alla data di consumazione dell'illecito, da rivalutare anno per anno fino alla decisione, potranno spettare gli