

anno 9 numero 5 settembre ottobre 2015

ISBN 978-88-6907-145-4

Espropri *online*

l'espropriazione per pubblica utilità

notiziario bimestrale
di giurisprudenza

Espropri *online*

l'espropriazione per pubblica utilità

notiziario giurisprudenziale

fondato e diretto da Paolo Loro

anno 9 numero 5
settembre ottobre 2015

DI ADOZIONE -> DOPO UNA CONDANNA ALLA RESTITUZIONE DEL BENE

Sintesi: La giurisprudenza formatasi nel vigore dell'art. 43 dpr n. 327/01 ha ritenuto possibile l'adozione dell'atto di sanatoria anche in presenza di sentenza di condanna giudiziale alla restituzione del fondo occupato sine titulo.

Estratto: «Sostanzialmente le motivazioni contenute nel provvedimento ricalcano gli approdi giurisprudenziali maturati nel vigore dell'art. 43 dpr n. 327/01, dichiarato incostituzionale per eccesso di delega dalla Consulta con sentenza n. 293 del 2010.6.a.- Non sfugge al Collegio che la giurisprudenza formatasi nel vigore dell'art. 43 dpr n. 327/01- alla quale, come già detto, si conforma la motivazione del provvedimento impugnato - ha ritenuto possibile l'adozione dell'atto di sanatoria anche in presenza di un giudicato. Basterà richiamare, in questa sede, ex multis Cons. St. Sez. V. 13 ottobre 2010 n. 7472, a mente delle cui indicazioni: " ... la presenza del giudicato non è ostativa, sia in sé, sia quanto agli accertamenti di fatto che ne formano il presupposto, all'applicazione ...dell'art. 43 del d.P.R. 8 giugno 2001 n. 327 (recante testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazioni per pubblica utilità). Sotto il primo profilo, la Sezione ha già avuto modo di affermare che la natura del provvedimento di sanatoria previsto dal cit. art. 43 è tale da porre nel nulla l'eventuale precedente condanna giudiziale (passata o meno in giudicato) alla restituzione del fondo occupato sine titulo, in quanto l'ordine di restituzione non incide sulla struttura dell'istituto in parola, il quale presuppone appunto l'assodata lesione del diritto di proprietà altrui dal momento che la restituzione è conseguenza dell'accertamento della proprietà dei beni e non implica effetti costitutivi (unici effettivamente incompatibili con il provvedimento reso ex art. 43 cit.); il giudice che la dispone non modifica, infatti, la situazione giuridica precedente l'abusiva detenzione del bene ma semplicemente l'accerta, sicché il suo ordine non è idoneo a paralizzare un atto di autorità che, consapevolmente, viola il diritto di proprietà senza contestarne la titolarità secondo uno schema reso possibile dall'art. 42, co. 3, Cost.. Invero, una volta adottato il provvedimento di sanatoria, tutte le aspettative di tutela del privato, restitutorie e risarcitorie, si canalizzano nell'eventuale contenzioso avente ad oggetto il provvedimento in questione e ben possono essere integralmente soddisfatte a conclusione del relativo giudizio (cfr. Cons. St., questa Sez. V, 11 maggio 2009 n. 2877, menzionata dall'appellante, nonché Cons. giust. amm., 29 maggio 2008 n. 490, ivi richiamata). Enunciazioni, queste, condivise anche attualmente dalla Sezione unitamente alle sottostanti ragioni, che ben possono trovare applicazione nel caso in esame riguardante, anziché l'acquisizione in proprietà, l'imposizione di servitù prevista dal co. 5 dello stesso art. 43. Va pertanto affermata l'irrelevanza preclusiva del giudicato civile di cui trattasi, il quale, anzi, proprio per aver accertato l'utilizzo pubblico non titolato della strada (oltre che la realizzazione di interventi pubblici manutentivi e modificativi, sia pur non qualificati opere pubbliche), posto a base del disposto risarcimento del danno, comprova la sussistenza del presupposto per l'adozione del provvedimento in controversia. A tal riguardo, e con riferimento al suaccennato secondo profilo, si osserva che tale presupposto non coincide con quello per l'acquisizione in proprietà, costituito dalla trasformazione - irreversibile o meno - dovuta all'intervenuta realizzazione di un'opera pubblica: secondo il disposto del cit. co. 5 dell'art. 43, le disposizioni dei precedenti commi si applicano "in quanto compatibili" anche, tra l'altro, "quando sia imposta una servitù di diritto privato o di diritto pubblico ed il bene continui ad essere utilizzato dal privato o dal titolare di altro diritto reale"; la norma, cioè, prevede la possibilità della c.d. acquisizione sanante da parte della "autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico" (co. 1) anche ai fini in parola, laddove ovviamente rileva non la "modificazione" materiale, bensì la modificazione immateriale in cui consiste il pregresso uso - parimenti sine titulo e nell'interesse pubblico - del bene su cui far gravare la servitù titolata; servitù che appunto comporta, diversamente dall'acquisizione della proprietà - esclusiva - del bene per riunirla a quella dell'opera pubblica, la facoltà del titolare del fondo servente di continuare a sua volta a farne uso."»

PATOLOGIA → OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA → CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Sintesi: L'istituto di creazione pretoria dell'accessione invertita, elaborata in base ai principi di diritto desumibili per analogia iuris dall'art.938 c.c., comportante l'acquisto della proprietà del suolo illegittimamente occupato, è stato reputato dalla giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo contrario all'art.1 Prot.1 della Carta E.D.U., in quanto contrastante con il riconoscimento della natura fondamentale del diritto del proprietario al rispetto dei propri beni, stigmatizzandolo nella misura in cui lasciava il privato danneggiato in balia di regole non sufficientemente chiare, accessibili e prevedibili, auspicandone la *damnatio memoriae* (sentenze 30 maggio 2000 Carbonara e Ventura c/Italia e Belvedere Alberghiera c/ Italia).

PATOLOGIA → ACQUISIZIONE SANANTE → ART. 43 DPR 327/2001 → CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Sintesi: Al fine di adeguare l'ordinamento interno ai principi espressi dalle pronunce della Corte Europea, in adempimento agli obblighi specificamente assunti dall'Italia con la riforma dell'art. 117, comma 1, Cost, che impegna il legislatore al rispetto dei "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario", è stata introdotta all'art.43 T.U espropri (DPR 327/2001) la cd. acquisizione sanante o occupazione provvedimentoale. Essa rilevava quale 'legale via d'uscita' per l'amministrazione nei casi in cui fosse riscontrabile la realizzazione di un'opera pubblica su terreno di proprietà privata in assenza di valido ed efficace decreto di esproprio.

PATOLOGIA → ACQUISIZIONE SANANTE → ART. 43 DPR 327/2001 → ARTT. 2058 E 2933 C.C.

Sintesi: Abiurata l'occupazione appropriativa tra i modi di acquisto della proprietà, si è ravvisato nel provvedimento di acquisizione sanante ex art. 43 DPR 327/2001, l'unico possibile presupposto ostativo alla tutela reale accordata dall'ordinamento al proprietario illegittimamente privato dei propri beni, non essendo infatti predicabili i limiti intrinseci alla disciplina risarcitoria, come l'eccessiva onerosità prevista dall'art. 2058 c.c., comma 2; né potendo farsi ricorso alla previsione dell'art. 2933 cod. civ., comma 2, ove non risulti che la distruzione della "res" indebitamente edificata sia di pregiudizio all'intera economia del Paese, ma abbia, al contrario, riflessi di natura individuale o locale.

PATOLOGIA → ACQUISIZIONE SANANTE → ART. 42 BIS DPR 327/2001 → RAPPORTO CON L'ART. 43 DPR 327/2001

Sintesi: A seguito della declaratoria d'incostituzionalità dell'art. 43 DPR 327/2001, per eccesso di delega, l'istituto dell'acquisizione sanante, sia pure rivisitato nei presupposti e modalità applicative, è stato reintrodotta con l'art.42 bis inserito nel testo unico sugli espropri dall'art. 34, comma 1, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1°, della legge 15 luglio 2011, n. 111, per cui si può in tutta evidenza affermare che alcuni fondamentali arresti giurisprudenziali elaborati con riferimento all'istituto in questione conservino la loro validità e vigenza.

PATOLOGIA → RISARCIMENTO DEL DANNO → PRESCRIZIONE

Sintesi: Alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale e normativa che ha caratterizzato la disciplina dei procedimenti di espropriazione per pubblica utilità qualificati da un esito patologico, emerge che ove il procedimento espropriativo non abbia avuto il suo sbocco fisiologico, e ciò nonostante si sia

addivenuti alla realizzazione dell'opera pubblica, si concretizza un illecito permanente che si perpetra de die in diem, impedendo la decorrenza dei termini prescrizionali dell'azione risarcitoria finché non intervenga un legittimo titolo d'acquisto nelle forme previste dalla legge.

PATOLOGIA → ACQUISIZIONE SANANTE → ART. 42 BIS DPR 327/2001 → RESTITUZIONE DEL BENE

Sintesi: Alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale e normativa che ha caratterizzato la disciplina dei procedimenti di espropriazione per p.u. qualificati da un esito patologico, emerge che ove il procedimento espropriativo non abbia avuto il suo sbocco fisiologico, e ciò nonostante si sia addivenuti alla realizzazione dell'opera pubblica, a tale situazione la P.A. può porre fine o con la restituzione del bene ancora di proprietà del privato, previa rimozione delle opere, salvo il risarcimento dei danni, ove ad una rinnovata valutazione ritenga non attuale e prevalente l'interesse pubblico all'eventuale acquisizione dei fondi; ovvero con l'adozione di un formale provvedimento di acquisizione avente effetti non retroattivi ex art. 42 bis DPR 327/2001.

Estratto: «6.b.- Per meglio comprendere le conclusioni cui è giunto il Collegio, si ritiene necessario ripercorrere sia pur in maniera sintetica l'evoluzione giurisprudenziale e normativa che, al fine di contemperare le ragioni proprietarie con le finalità di pubblico interesse perseguite dall'amministrazione espropriante, ha caratterizzato la disciplina dei procedimenti di espropriazione per pubblica utilità qualificati da un esito patologico, ovvero dalla realizzazione sine titolo dell'opera pubblica..In siffatte evenienze si è tradizionalmente negata al privato la tutela possessoria riconoscendosi solo una limitata tutela risarcitoria, in ragione dell'esigenza di assicurare l'opera pubblica alla collettività pur in assenza di un legittimo atto traslativo della proprietà in capo alla pubblica amministrazione, sia esso di tipo autoritativo (decreto di esproprio) ovvero di natura consensuale (accordo di cessione del bene espropriando).L'acquisto della proprietà dell'opera pubblica così realizzata si è fatta risalire all'istituto di creazione pretoria dell'accessione invertita, elaborata in base ai principi di diritto desumibili per analogia iuris dall'art.938 c.c. , comportante l'acquisto della proprietà del suolo illegittimamente occupato a partire dal momento della sua irreversibile trasformazione, ovvero dalla modifica della consistenza e natura, con l'emersione di un bene nuovo e diverso, incorporato inscindibilmente al suolo.L'istituto in questione è stato reputato dalla giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo contrario all'art.1 Prot.1 della Carta E.D.U., in quanto contrastante con il riconoscimento della natura fondamentale del diritto del proprietario al rispetto dei propri beni, stigmatizzandolo nella misura in cui lasciava il privato danneggiato in balia di regole non sufficientemente chiare, accessibili e prevedibili, auspicandone la *damnatio memoriae* (sentenze 30 maggio 2000 Carbonara e Ventura c/Italia e Belvedere Alberghiera c/ Italia).Al fine di adeguare l'ordinamento interno ai principi espressi dalle su richiamate pronunce della Corte Europea, in adempimento agli obblighi specificamente assunti dall'Italia con la riforma dell'art. 117, comma 1, Cost, che impegna il legislatore al rispetto dei "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario", è stata introdotta all'art.43 T.U espropri (DPR 327/2001) la cd. acquisizione sanante o occupazione provvedimentoale. Essa rilevava quale 'legale via d'uscita' per l'amministrazione nei casi in cui fosse riscontrabile la realizzazione di un'opera pubblica su terreno di proprietà privata in assenza di valido ed efficace decreto di esproprio (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, sentt. n. 5830 del 2007; n. 1552 del 2008).Abiurata l'occupazione appropriativa tra i modi di acquisto della proprietà, sulla base della ratio e dei principi sottesi al nuovo istituto la giurisprudenza amministrativa ha ampliato gli strumenti a tutela dei diritto di proprietà, non più limitati a quelli risarcitori, ma estesi a piena ragione alla tutela ripristinatoria di natura reale, mediante azione di restituzione, ancorché accompagnata dalla richiesta di riduzione in pristino.Si è dunque ravvisata nel provvedimento di acquisizione sanante l'unico possibile presupposto ostativo alla tutela reale accordata dall'ordinamento al proprietario illegittimamente privato dei propri beni, non essendo infatti predicabili i limiti intrinseci alla disciplina risarcitoria, come l'eccessiva onerosità prevista

dall'art. 2058 c.c., comma 2; né potendo farsi ricorso alla previsione dell'art. 2933 cod. civ., comma 2, ove non risulti che la distruzione della "res" indebitamente edificata sia di pregiudizio all'intera economia del Paese, ma abbia, al contrario, riflessi di natura individuale o locale (v. decisione Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato 29 aprile 2005 n. 2, sent. Corte di Cassazione, sez. I civile, 23 agosto 2012 n. 14609, sent. TAR. Toscana, sez. I, 23 ottobre 2012 n. 1707). A seguito della declaratoria d'incostituzionalità dell'art. 43, per eccesso di delega, l'istituto dell'acquisizione sanante, sia pure rivisitato nei presupposti e modalità applicative, è stato reintrodotta con l'art. 42 bis inserito nel testo unico sugli espropri dall'art. 34, comma 1, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1°, della legge 15 luglio 2011, n. 111, per cui si può in tutta evidenza affermare che alcuni fondamentali arresti giurisprudenziali elaborati con riferimento all'istituto in questione conservino la loro validità e vigenza. Alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale e normativa delineata emerge allora che ove il procedimento espropriativo non abbia avuto il suo sbocco fisiologico nell'emanazione di un formale e valido provvedimento d'acquisto del bene oggetto di espropriazione da parte della P.A., e ciò nonostante si sia addivenuti alla realizzazione dell'opera pubblica, si concretizza un illecito permanente che si perpetra de die in diem, impedendo la decorrenza dei termini prescrizionali dell'azione risarcitoria finché non intervenga un legittimo titolo d'acquisto nelle forme previste dalla legge (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 15.09.2009 n.5523). A tale situazione la P.A. può porre fine o con la restituzione del bene ancora di proprietà del privato, previa rimozione delle opere, salvo il risarcimento dei danni, ove ad una rinnovata valutazione ritenga non attuale e prevalente l'interesse pubblico all'eventuale acquisizione dei fondi; ovvero con l'adozione di un formale provvedimento di acquisizione avente effetti non retroattivi ex art. 42 bis DPR 327/2001, previa corresponsione del valore venale del bene, maggiorato di un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale subito.»

PATOLOGIA → ACQUISIZIONE SANANTE → ART. 42 BIS DPR 327/2001 → COSTITUZIONALITÀ

Sintesi: L'istituto dell'acquisizione sanante, nel testo introdotto dall'art. 42 bis DPR 327/2001, è stato sospettato d'incostituzionalità dalla Corte di Cassazione, sezioni unite civili con due ordinanze del 13 gennaio 2014 e dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda, con ordinanze del 12 maggio e del 5 giugno 2014. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 71/2015 del 30/4/2015 ha respinto tutte le censure, evidenziando le differenze con l'art. 43 TU.

PATOLOGIA → ACQUISIZIONE SANANTE → ART. 42 BIS DPR 327/2001 → LIMITE TEMPORALE DI ADOZIONE → DOPO CONDANNA ALLA RESTITUZIONE DEL BENE

Sintesi: La Corte Costituzionale, nel rimarcare le differenze tra il soppresso art. 43 DPR 327/2001 ed il nuovo art. 42 bis T.U. ha ribadito che il carattere non retroattivo dell'acquisto "impedisce l'utilizzo dell'istituto in presenza di un giudicato che abbia già disposto la restituzione del bene al privato".

Estratto: «6.c.- L'istituto dell'acquisizione sanante, nel testo introdotto dall'art. 42 bis è stato sospettato d'incostituzionalità dalla Corte di Cassazione, sezioni unite civili con due ordinanze del 13 gennaio 2014 e dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda, con ordinanze del 12 maggio e del 5 giugno 2014, per una serie di plurime considerazioni, che di seguito sinteticamente si riportano e cioè :-perché avrebbe riservato un trattamento privilegiato alla pubblica amministrazione che abbia commesso un fatto illecito, concedendogli la facoltà di mutare - successivamente all'evento dannoso - il titolo e l'ambito di responsabilità, nonché il tipo di sanzione (da risarcimento in indennizzo), traendo vantaggio da una situazione di illegalità da essa stessa determinata;- perché avrebbe trasformato il precedente regime risarcitorio in un indennizzo derivante da atto lecito;-perché, prescindendo dalla dichiarazione di pubblica utilità, autorizzerebbe l'espropriazione in assenza di una predeterminazione dei motivi di interesse generale che, nella

prospettiva dell'art. 42 Cost., dovrebbero palesarsi gradualmente ed anteriormente al sacrificio del diritto di proprietà, in un momento in cui la comparazione tra l'interesse pubblico e l'interesse privato possa effettivamente evidenziare la scelta migliore;- perché non vi sarebbero termini certi di avvio e conclusione del procedimento;- perché la nuova operazione "sanante" presenterebbe numerosi ed insuperabili profili di contrasto con le norme convenzionali, non risolvibili in via ermeneutica, sulla base dell'interpretazione offerta dalla Corte di Strasburgo che, in più occasioni avrebbe considerato "in radicale contrasto" con la CEDU il principio dell'"espropriazione indiretta", nella quale il trasferimento della proprietà del bene dal privato alla pubblica amministrazione avviene in virtù della constatazione della situazione di illegalità o illiceità commessa dalla stessa amministrazione, con l'effetto di convalidarla, consentendo a quest'ultima di trarne vantaggio e di passare oltre le regole fissate in materia di espropriazione. In sostanza, la "legalizzazione dell'illegale" non sarebbe consentita dalla giurisprudenza di Strasburgo neppure ad una norma di legge, né tanto meno ad un provvedimento amministrativo di essa attuativo, qual è quello che disponga la cosiddetta acquisizione "sanante";- perché la Corte EDU avrebbe ripetutamente considerato lecita l'applicazione dello ius superveniens in cause già pendenti soltanto in presenza di "ragioni imperative di interesse generale", pena la violazione del principio di legalità nonché del diritto ad un processo equo. La norma censurata violerebbe questo principio perché avrebbe confermato la possibilità dell'amministrazione di utilizzare il provvedimento ex tunc, per fatti anteriori alla sua entrata in vigore, al fine di attribuire alle amministrazioni occupanti una legale via d'uscita dalle situazioni di illegalità.

6.d.- La Corte costituzionale, con la sentenza n. 71/2015 del 30/4/2015 ha respinto tutte le censure.

6.d.1.- Dopo aver sommariamente descritto il contesto, anche giurisprudenziale, nel quale sono stati inseriti dapprima l'art. 43 e poi l'art. 42 bis del T.U. sulle espropriazioni, finalizzati a risolvere le anomalie del procedimento espropriativo per le quali la giurisprudenza amministrativa aveva elaborato gli istituti dell'occupazione "appropriativa" ed "usurpativa", ha rimarcato le ragioni poste a fondamento della declaratoria d'incostituzionalità dell'art. 43 Del T.U. sulle espropriazioni e segnatamente che "l'intervento della pubblica amministrazione sulle procedure ablatorie, come disciplinato dalla norma da ultimo richiamata, eccedeva gli istituti della occupazione appropriativa ed usurpativa, così come delineati dalla giurisprudenza di legittimità, prevedendo un generalizzato potere di sanatoria, attribuito alla stessa amministrazione che aveva commesso l'illecito, addirittura a dispetto di un giudicato che avesse disposto il ristoro in forma specifica del diritto di proprietà violato", oltre ai numerosi dubbi sulla compatibilità del meccanismo di "acquisizione sanate" con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, orientata a ritenere l'espropriazione cosiddetta indiretta in contrasto con il principio di legalità e non utilizzabile come valida alternativa ad un'espropriazione adottata secondo "buona e debita forma" (sentenza 12 gennaio 2006, Sciarrotta ed altri contro Italia).

6.d.2.- Ha, quindi, proceduto ad un raffronto tra l'art. 43 del T.U. sulle espropriazioni ed il nuovo art. 42 bis del T.U. affermando che "il nuovo meccanismo acquisitivo presenta significative differenze rispetto all'art. 43 del T.U. sulle espropriazioni. La nuova disposizione, risolvendo un contrasto interpretativo insorto in giurisprudenza sull'art. 43 appena citato, dispone espressamente che l'acquisto della proprietà del bene da parte della pubblica amministrazione avvenga ex nunc, solo al momento dell'emanazione dell'atto di acquisizione (ciò che impedisce l'utilizzo in presenza di un giudicato che abbia già disposto la restituzione del bene al privato)". Ha, poi, rimarcato le differenze rispetto alla precedente disposizione, evidenziando che :-la norma censurata impone uno specifico obbligo motivazionale "rafforzato" in capo alla p.a. procedente;-la motivazione deve esibire le "attuali ed eccezionali" ragioni di interesse pubblico che giustificano l'emanazione dell'atto;-nel computo dell'indennizzo viene fatto rientrare non solo il danno patrimoniale ma anche quello non patrimoniale;-il passaggio del diritto di proprietà è sottoposto alla condizione sospensiva del pagamento delle somme dovute, da effettuare entro 30 giorni dal provvedimento di acquisizione;la comunicazione, entro trenta giorni, alla Corte dei conti mediante trasmissione di copia integrale. Ha concluso affermando che "Si è, dunque, in presenza di un istituto diverso da quello disciplinato dall'art. 43 del T.U. sulle espropriazioni".

6.d.3.- La Corte costituzionale ha, quindi, utilizzato le descritte differenze per giungere alla reiezione delle censure rassegnate, ivi comprese quelle sollevate

con riferimento al contrasto, ravvisato dai remittenti, della nuova disposizione con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo. È stato, infatti, precisato che seppure la norma trova applicazione anche ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore, per i quali siano pendenti processi, ed anche se vi sia stato un provvedimento di acquisizione successivamente annullato o ritirato, è anche vero che la stessa risponde all'esigenza di eliminare definitivamente il fenomeno delle "espropriazioni indirette", proprio per dare una risposta a quella "defaillance structurelle" individuata dalla Corte EDU. Ma ciò che più rileva - ai fini della questione che ci occupa - è che la Corte, nel rimarcare le differenze tra il soppresso art. 43 ed il nuovo art. 42 bis T.U. sulle espropriazione, ha ribadito che il carattere non retroattivo dell'acquisto "impedisce l'utilizzo dell'istituto in presenza di un giudicato che abbia già disposto la restituzione del bene al privato".»

Sintesi: Non può ritenersi, in sede di adozione del provvedimento di acquisizione sanante ex art. 42 bis DPR 327/2001, di poter utilizzare gli approdi giurisprudenziali maturati con riferimento all'art. 43 del T.U, ritenendo il ricorso al nuovo istituto dall'acquisizione sanante non paralizzato da alcun limite "tantomeno con riferimento ad eventuali pronunce ripristinatorie coperte da giudicato", con un evidente travisamento della configurazione giuridica dell'istituto, nel testo introdotto dall'art. 34, comma 1, d.l. n. 98/2011, come lucidamente chiarito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 71/2015, laddove la stessa ha rimarcato, in tema di differenze tra il vecchio ed il nuovo testo, che il carattere non retroattivo dell'acquisto "impedisce l'utilizzo dell'istituto in presenza di un giudicato che abbia già disposto la restituzione del bene al privato".»

Estratto: «7.- Trasponendo le menzionate acquisizioni giurisprudenziali al caso in esame, deve convenirsi che risulta fondata la prima censura con la quale parte ricorrente assume che l'adozione del provvedimento di acquisizione sanante risulta preclusa dall'esistenza di un giudicato scaturente dalla sentenza dell'A.G.O. n. 59/2009 del 6 giugno 2009, trascorsa in cosa giudicata. 7.a.- Con atto di citazione del 21.10.2002, i nominati in epigrafe, convenivano innanzi Tribunale di Sala Consilina, Sezione distaccata di Sapri, il Comune di Morigerati per sentirlo condannare "alla rimozione del tubo di rete fognaria dal punto in cui esso è stato installato abusivamente nel fondo degli attori stessi e alla risistemazione nel punto previsto nel progetto approvato" il tutto a seguito di apposite misurazioni, in contraddittorio tra le parti, nel corso delle quali "era emerso che i lavori relativi alla fognatura nella proprietà degli esponenti erano stati eseguiti in zona diversa da quella prevista dal piano particellare e, precisamente, in zona a valle con distanza variabile da mt 8,50 a mt 18,00 dal tracciato progettuale". Con la sentenza n. 50/2009 del 6 giugno 2009, trascorsa in cosa giudicata per mancata impugnazione, il Tribunale di Sala Consilina, Sezione distaccata di Sapri, accoglieva la domanda, condannando il Comune di Morigerati "alla rimozione della rete fognante insistente per circa ml 80,00 in lunghezza e circa cm 60 in larghezza su porzione del fondo riportato nel catasto terreni del Comune di Morigerati...". A fronte di tale pronuncia, l'amministrazione comunale è rimasta inerte per oltre tre anni e soltanto nell'anno 2012 ha emesso il provvedimento di acquisizioni sanate ex art. 42 bis dpr n. 327/01, ritenendo di potere utilizzare per l'istituto in esame gli approdi giurisprudenziali maturati con riferimento all'art. 43 del T.U delle espropriazioni, ritenendo il ricorso al nuovo istituto dall'acquisizione sanante non paralizzato da alcun limite "tantomeno con riferimento ad eventuali pronunce ripristinatorie coperte da giudicato", con un evidente travisamento della configurazione giuridica dell'istituto, nel testo introdotto dall'art. 34, comma 1, d.l. 6 luglio 2011 n. 98, come lucidamente chiarito dalla Corte costituzionale con la citata sentenza n. 71/2015, laddove la stessa ha rimarcato, in tema di differenze tra il vecchio ed il nuovo testo, che il carattere non retroattivo dell'acquisto "impedisce l'utilizzo dell'istituto in presenza di un giudicato che abbia già disposto la restituzione del bene al privato".»

EFFETTO ACQUISITIVO SALVO SE IL PROVVEDIMENTO EX ART. 43 TU È STATO IMPUGNATO SOLO PER IL PARTE RISARCITORIA

TAR SICILIA, SEZIONE II PALERMO n.1843 del 22/07/2015
Relatore: Giuseppe La Greca - Presidente: Cosimo Di Paola

PATOLOGIA → ACQUISIZIONE SANANTE → ART. 43 DPR 327/2001 →
COSTITUZIONALITÀ → EFFETTI DELLA DICHIARAZIONE DI INCOSTITUZIONALITÀ →
SUL PROVVEDIMENTO ACQUISITIVO → ILLEGITTIMITÀ → RILEVABILITÀ D'UFFICIO

Sintesi: A seguito della sentenza della Corte Cost. n. 293/2010, va affermata la rilevabilità d'ufficio della sopravvenuta invalidità del provvedimento di acquisizione ex art. 43 DPR 327/2001, alla stregua del divieto di applicazione della norma dichiarata incostituzionale che attribuisce all'amministrazione il potere esercitato.

PATOLOGIA → ACQUISIZIONE SANANTE → ART. 43 DPR 327/2001 →
COSTITUZIONALITÀ → EFFETTI DELLA DICHIARAZIONE DI INCOSTITUZIONALITÀ →
SUL PROVVEDIMENTO ACQUISITIVO → NULLITÀ

Sintesi: La declaratoria d'incostituzionalità dell'art. 43 DPR 327/2001 ad opera della sentenza della Corte Cost. n. 293/2010, dà luogo alla nullità del provvedimento di acquisizione per difetto di attribuzione ex art. 21-septies l. n. 241 del 1990, rilevabile d'ufficio ai sensi dell'art. 31, comma 4, cod. proc. amm.

PATOLOGIA → ACQUISIZIONE SANANTE → ART. 42 BIS DPR 327/2001 → IPOTESI DI
APPLICAZIONE → PRECEDENTE PROVVEDIMENTO DI ACQUISIZIONE

Sintesi: L'intervenuta dichiarazione di nullità del provvedimento di acquisizione ex art. 42 bis DPR 327/2001, priva l'amministrazione di qualsivoglia titolo all'acquisizione del bene in argomento. Ne discende l'obbligo della stessa di restituire il bene. In via alternativa, l'amministrazione, ove ne sussistano i presupposti, potrà emanare un motivato provvedimento ai sensi dell'art. 42-bis del d. P.R. n. 327 del 2001 con annessa determinazione dell'indennizzo e risarcimenti spettanti.

Estratto: «10.- Deve preliminarmente disporsi la riunione dei ricorsi in epigrafe in ragione dell'unitarietà della vicenda sostanziale oggetto della controversia.11.- Ritiene il Collegio di dover muovere dall'esame del primo dei ricorsi in epigrafe, in relazione al quale è chiamato a valutare gli effetti della declaratoria di incostituzionalità (sentenza n. 293 del 2010) della norma attributiva del potere (l'art. 43 del d.P.R. n. 327 del 2001), sopravvenuta all'impugnazione del provvedimento, fatta valere, nel caso di specie, non già con ricorso per motivi aggiunti ma con una memoria non notificata. 12.- In passato, il Tribunale, con un indirizzo al quale si ritiene qui di dare continuità, si è già espresso, seppur incidentalmente e nell'imminenza dell'entrata in vigore del Codice del processo amministrativo, nel senso della rilevabilità d'ufficio della sopravvenuta invalidità dei provvedimenti impugnati alla stregua del divieto di applicazione della norma dichiarata incostituzionale che attribuisce all'amministrazione il potere esercitato (cfr. sentenza n. 9 del 2011) di guisa che, la mancata proposizione di un ricorso per motivi aggiunti per introdurre la correlata censura, è del tutto irrilevante («[...] ritiene il Collegio di non dover far valere d'ufficio, come pure è consentito - Cons. St., comm. speciale, parere 15 febbraio 2005, n. 11548/2004 -, l'invalidità dei provvedimenti impugnati alla stregua del divieto di applicazione della norma dichiarata incostituzionale che

attribuiva all'amministrazione il potere esercitato»). Sul punto vanno anche richiamati gli ulteriori condivisibili approdi cui più recentemente è giunta la giurisprudenza del Giudice d'appello secondo la quale la declaratoria di incostituzionalità di cui trattasi, poiché rilevante nel giudizio, dà luogo alla nullità del provvedimento di acquisizione per difetto di attribuzione ex art. 21-septies l. n. 241 del 1990, rilevabile d'ufficio ai sensi dell'art. 31, comma 4, cod. proc. amm. (cfr. Cons. St., IV, n. 993 del 2014).13.- In relazione al primo ricorso (n. 173/06), pertanto, la nullità del provvedimento, qui espressamente dichiarata, priva l'amministrazione resistente, nei confronti di parte ricorrente, di qualsivoglia titolo all'acquisizione del bene in argomento. Ne discende l'obbligo del Comune di restituire il bene al proprietario nei limiti della propria quota e nel termine di giorni sessanta dalla notificazione, a cura di parte, della presente sentenza. In via alternativa, l'amministrazione, ove ne sussistano i presupposti, potrà emanare un motivato provvedimento ai sensi dell'art. 42-bis del d. P.R. n. 327 del 2001 (cfr. Corte cost. n. 71 del 2015) con annessa determinazione dell'indennizzo e risarcimenti spettanti.»

PATOLOGIA → ACQUISIZIONE SANANTE → ART. 43 DPR 327/2001 →
COSTITUZIONALITÀ → EFFETTI DELLA DICHIARAZIONE DI INCOSTITUZIONALITÀ →
SUL PROVVEDIMENTO ACQUISITIVO

Sintesi: Qualora il provvedimento acquisitivo ex art. 43 DPR 327/2001 sia stato impugnato limitatamente alla determinazione risarcitoria, il rapporto deve pacificamente ritenersi esaurito per la parte relativa alla mera acquisizione del bene al patrimonio pubblico ciò in quanto l'efficacia della sentenza della Corte Cost. n. 293/2010 non retroagisce fino al punto di travolgere le "situazioni giuridiche comunque divenute irrevocabili" ovvero i "rapporti esauriti".

PATOLOGIA → ACQUISIZIONE SANANTE → ART. 43 DPR 327/2001 →
COSTITUZIONALITÀ → EFFETTI DELLA DICHIARAZIONE DI INCOSTITUZIONALITÀ →
SULLA TUTELA RESTITUTORIA/RISARCITORIA → CRITERI DI CALCOLO

Sintesi: Nel caso in cui il provvedimento acquisitivo ex art. 43 DPR 327/2001 sia stato impugnato limitatamente alla determinazione risarcitoria, non può che giungersi ad una condanna dell'amministrazione alla rideterminazione del quantum secondo i nuovi criteri di cui al sopravvenuto art. 42-bis del d. P.R. n. 327 del 2001.

Estratto: «14.1.- Con riferimento al secondo dei ricorsi in argomento (n. 501/06) con il quale il provvedimento è stato impugnato limitatamente alla determinazione risarcitoria, non può che giungersi, come si vedrà, ad una condanna dell'amministrazione alla rideterminazione del quantum secondo i nuovi criteri di cui al sopravvenuto art. 42-bis del d. P.R. n. 327 del 2001. . Come s'è detto, parte ricorrente si duole qui non già dell'acquisizione del bene quale trasferimento del diritto reale in sé, quanto dell'ammontare del «risarcimento» riconosciuto dalla resistente amministrazione poiché esso sarebbe stato disposto in «violazione e falsa applicazione» dell'art. 43, comma 6, del d. P.R. n. 327 del 2001.14.2.- All'esito dell'ordinanza emanata ai sensi dell'art. 73, comma 3, cod. proc. amm., il Comune di Montelepre ha sottolineato che per la parte non impugnata il rapporto sarebbe da considerarsi «esaurito» e, dunque, il provvedimento non suscettibile di declaratoria di nullità, posto che la caducazione della norma attributiva del potere nessun effetto sostanziale produrrebbe su una determinazione amministrativa in parte oggetto di acquiescenza (conclusioni, queste, cui giunge mediante richiamo della sentenza di questo Tribunale n. 1070/2011). 15.- Sul punto la Corte costituzionale ha recentemente ancora una volta sottolineato che «l'efficacia delle sentenze di accoglimento non retroagisce fino al punto di travolgere le "situazioni giuridiche comunque divenute irrevocabili" ovvero i "rapporti esauriti". Diversamente ne risulterebbe compromessa la certezza dei rapporti giuridici (sentenze n. 49 del 1970, n. 26 del 1969, n. 58 del 1967 e n. 127 del 1966). Pertanto, il principio della retroattività "vale [...] soltanto per i rapporti tuttora pendenti, con conseguente

esclusione di quelli esauriti, i quali rimangono regolati dalla legge dichiarata invalida» (sentenza n. 139 del 1984, ripresa da ultimo dalla sentenza n. 1 del 2014). In questi casi, l'individuazione in concreto del limite alla retroattività, dipendendo dalla specifica disciplina di settore – relativa, ad esempio, ai termini di decadenza, prescrizione o inoppugnabilità degli atti amministrativi – che precluda ogni ulteriore azione o rimedio giurisdizionale, rientra nell'ambito dell'ordinaria attività interpretativa di competenza del giudice comune (principio affermato, ex plurimis, sin dalle sentenze n. 58 del 1967 e n. 49 del 1970)» (così, da ultimo, sentenza n. 10 del 2015).16.- Data questa premessa, nel caso di specie il rapporto deve pacificamente ritenersi esaurito per la parte relativa alla mera acquisizione del bene al patrimonio pubblico; esso è invece pendente nei limiti della proposta impugnazione, ossia in relazione alla quantificazione della prestazione risarcitoria. Nel merito, è sufficiente osservare che, nel caso di specie, il risarcimento del danno riconosciuto dall'amministrazione è stato indubbiamente calcolato sulla base di quegli stessi criteri di legge dichiarati incostituzionali e su cui parte ricorrente fonda la propria censura. Ne discende che deve dichiararsi la nullità della statuizione risarcitoria contenuta nel provvedimento impugnato con conseguente obbligo dell'amministrazione di rideterminare, nel termine di giorni sessanta dalla notificazione, a cura di parte, della presente sentenza, la prestazione dovuta, pro quota, alla parte ricorrente del ricorso numero 501/2006 secondo i parametri indicati nell'art. 42-bis del d. P.R. n. 327 del 2001, da ultimo oggetto di scrutinio di legittimità costituzionale avvenuto con sentenza n. 71 del 2015.»

IL PROPRIETARIO HA DIRITTO DI ACCESSO AGLI ATTI PROGETTUALI

TAR BASILICATA n.453 del 22/07/2015

Relatore: Pasquale Mastrantuono - Presidente: Italo Riggio

PROCEDURA -> ACCESSO AGLI ATTI -> ATTI PROGETTUALI

Sintesi: L'interesse del proprietario dei terreni interessati dalla realizzazione dell'opera comprende il diritto ad accedere a tutti gli elaborati progettuali tra i quali verranno scelti i documenti da rilasciare in copia fotostatica, previo pagamento del costo di riproduzione prestabilito.

Estratto: «Parimenti non merita adesione l'eccezione di inammissibilità del ricorso stesso sollevata dall'Amministrazione resistente, in quanto l'interesse del ricorrente, sotteso alla sua posizione di proprietario del terreno di cui al foglio di mappa n. 27, particella n. 28, comprende il diritto ad accedere a tutti gli elaborati progettuali del parco eolico in questione tra i quali verranno scelti i documenti da rilasciare in copia fotostatica, previo pagamento del costo di riproduzione prestabilito dalla Regione.»

PROCEDURA -> ACCESSO AGLI ATTI -> ATTI DI PRIVATI

Sintesi: L'accesso deve essere consentito anche con riferimento agli atti dei soggetti privati, quando vengono acquisiti in un procedimento amministrativo.

PROCEDURA -> ACCESSO AGLI ATTI -> FINALITÀ

Sintesi: L'accesso deve essere consentito a prescindere dall'utilità che il richiedente ne potrà trarre quindi anche nell'ipotesi in cui sia già decorso il termine per proporre impugnativa, in quanto il diritto all'accesso ai documenti amministrativi risulta finalizzato a soddisfare il mero bisogno di conoscenza non solo dei soggetti interessati, titolari di un diritto soggettivo o di un interesse legittimo, ma anche dei soggetti portatori di interessi diffusi e/o collettivi (cfr. art. 4 DPR n. 184/2006), e comunque risulta strumentale ad assicurare l'imparzialità e la trasparenza dell'azione amministrativa (cfr. art. 22, comma 2, L. n. 241/1990).

Estratto: «Al riguardo, va precisato che l'accesso deve essere consentito anche con riferimento agli atti dei soggetti privati, quando vengono acquisiti in un procedimento amministrativo, ed a prescindere dall'utilità che il richiedente ne potrà trarre quindi anche nell'ipotesi in cui sia già decorso il termine per proporre impugnativa, in quanto il diritto all'accesso ai documenti amministrativi risulta finalizzato a soddisfare il mero bisogno di conoscenza non solo dei soggetti interessati, titolari di un diritto soggettivo o di un interesse legittimo, ma anche dei soggetti portatori di interessi diffusi e/o collettivi (cfr. art. 4 DPR n. 184/2006), e comunque risulta strumentale ad assicurare l'imparzialità e la trasparenza dell'azione amministrativa (cfr. art. 22, comma 2, L. n. 241/1990).»

PROCEDURA → ACCESSO AGLI ATTI → ISTANZA → GENERICITÀ

Sintesi: L'istanza di accesso agli atti non contrasta con l'art. 5, comma 2, DPR n. 184/2006, ai sensi del quale "il richiedente deve indicare gli estremi dei documenti oggetto della richiesta ovvero gli elementi che ne consentono l'individuazione", qualora i documenti richiesti siano facilmente identificabili.

Estratto: «Va, altresì, specificato che l'istanza di accesso del ricorrente non contrasta con l'art. 5, comma 2, DPR n. 184/2006, ai sensi del quale "il richiedente deve indicare gli estremi dei documenti oggetto della richiesta ovvero gli elementi che ne consentono l'individuazione", poiché i documenti richiesti erano, nella specie, facilmente identificabili.»

IL VINCOLO INDIRETTO NON HA NATURA ESPROPRIATIVA

TAR VENETO, SEZIONE II n.871 del 24/07/2015

Relatore: Stefano Mielli - Presidente: Giuseppe Di Nunzio

PROCEDURA → CONTRADDITTORIO → VINCOLI CONFORMATIVI → STORICO, ARCHEOLOGICO, ARTISTICO

Sintesi: L'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento che è imposto in linea generale all'Amministrazione dall'art. 7 della legge 7 agosto 1990 n. 241, deve precedere anche l'imposizione del vincolo indiretto di cui all'art. 21 della legge 1 giugno 1939 n. 1089, salvo che non si rinvenzano ragioni di particolare urgenza che giustificano la deroga al predetto obbligo e che debbono essere esplicitate nel provvedimento. Qualora il provvedimento non rechi l'indicazione delle ragioni di urgenza l'omessa comunicazione di avvio del procedimento comporta l'annullamento del provvedimento.

Estratto: «L'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento che è imposto in linea generale all'Amministrazione dall'art. 7 della legge 7 agosto 1990 n. 241, deve precedere anche l'imposizione

del vincolo indiretto di cui all'art. 21 della legge 1 giugno 1939 n. 1089, salvo che non si rinvenano ragioni di particolare urgenza che giustifichino la deroga al predetto obbligo e che debbono essere esplicitate nel provvedimento (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 22 agosto 2006, n. 4923; Tar Lombardia, Brescia, 21 ottobre 2004, n. 1360; Tar Campania, Napoli, Sez. I, 12 giugno 2003, n. 7540). Nel caso all'esame il provvedimento non reca l'indicazione di ragioni di urgenza e l'Amministrazione ha ommesso di acquisire l'apporto procedimentale degli interessati i quali, nel ricorso, hanno allegato la sussistenza di elementi astrattamente idonei, ove valutati, a condurre l'Amministrazione ad un diverso o meno gravoso provvedimento nei loro confronti, mentre la costituzione in giudizio del Ministero con atto di mera forma, comporta che non vi sia la prova che il contenuto dispositivo del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Pertanto, in accoglimento del primo motivo di ricorso, l'omessa comunicazione di avvio del procedimento comporta l'annullamento del provvedimento impugnato.»

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ → VINCOLI URBANISTICI → PARTICOLARI → STORICO, ARCHEOLOGICO, ARTISTICO → VINCOLO INDIRETTO → NATURA

Sintesi: Il vincolo indiretto (nel caso di specie imposto ex art. 21 l. n. 1089/1939), al pari di quello diretto, anche laddove comporti l'inedificabilità assoluta, da ritenersi ammissibile nelle ipotesi in cui sia necessario assicurare la semplice conservazione dei luoghi per la valorizzazione e la tutela del bene vincolato in via diretta, costituisce un intervento di conformazione ricognitiva del bene in relazione a sue connotazioni oggettive, e ciò esclude la possibilità di ricondurre tale vincolo nell'alveo degli interventi di carattere espropriativo senza che possa fondatamente prospettarsi una questione d'illegittimità costituzionale delle norme che prevedono tale categoria di vincoli.

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ → VINCOLI URBANISTICI → DECADENZA, REITERAZIONE, INDENNIZZO → INDENNIZZO → VINCOLI NON INDENNIZZABILI → STORICO, ARCHEOLOGICO, ARTISTICO

Sintesi: Il vincolo indiretto, al pari di quello diretto non è riconducibile nell'alveo degli interventi di carattere espropriativo per cui non è illegittima la mancata previsione di un indennizzo in sede di apposizione.

DEMANIO E PATRIMONIO → BENI CULTURALI E ARCHEOLOGICI → ESPROPRIAZIONE - → DISTINZIONE → PER FINI STRUMENTALI

Sintesi: Il potere espropriativo previsto dall'art. 55 della legge 1 giugno 1939, n. 1089 non costituisce espressione di un obbligo per l'autorità amministrativa, ma rientra nella sfera di apprezzamento discrezionale ad essa spettante ed è subordinato alla sussistenza dei presupposti previsti da tale norma, che fanno riferimento ad un'esigenza di tutela da attuarsi prioritariamente mediante una modificazione dei luoghi piuttosto che una mera conservazione degli stessi.

Estratto: «Parimenti infondata è la censura di cui al secondo motivo, con la quale i ricorrenti lamentano la mancata corresponsione di un indennizzo. Infatti, contrariamente a quanto dedotto, il vincolo indiretto, al pari di quello diretto, anche laddove comporti l'inedificabilità assoluta, da ritenersi ammissibile nelle ipotesi in cui sia necessario assicurare la semplice conservazione dei luoghi per la valorizzazione e la tutela del bene vincolato in via diretta, costituisce un intervento di conformazione ricognitiva del bene in relazione a sue connotazioni oggettive, e ciò esclude la possibilità di ricondurre tale vincolo nell'alveo degli interventi di carattere espropriativo senza che possa fondatamente prospettarsi una questione di illegittimità costituzionale delle norme che prevedono tale categoria di vincoli (Tar Lazio, Roma, Sez. II, 16 febbraio 2006, n. 1171; Consiglio di Stato, Sez. VI, 3 gennaio 2000, n. 28; Tar Calabria, Catanzaro, 11 febbraio 2000, n. 141; Consiglio di

Stato, Sez. VI, 20 maggio 1998, n. 784), mentre il potere espropriativo previsto dall'art. 55 della legge 1 giugno 1939, n. 1089, che le ricorrenti ritengono avrebbe dovuto trovare applicazione nella fattispecie all'esame, non costituisce espressione di un obbligo per l'autorità amministrativa, ma rientra nella sfera di apprezzamento discrezionale ad essa spettante ed è subordinato alla sussistenza dei presupposti previsti da tale norma, che fanno riferimento ad un'esigenza di tutela da attuarsi prioritariamente mediante una modificazione dei luoghi piuttosto che una mera conservazione degli stessi (cfr. Tar Lazio, Roma, Sez. II, 16 febbraio 2006, n. 1171). Pertanto non è illegittima la mancata previsione di un indennizzo.»

VERDE PRIVATO: IL VINCOLO È CONFORMATIVO

TAR TOSCANA, SEZIONE I n.1122 del 27/07/2015

Relatore: Pierpaolo Grauso - Presidente: Armando Pozzi

PROCEDURA → DISCREZIONALITÀ DELLA P.A. → NELLE SCELTE URBANISTICHE →
MOTIVAZIONE → IN GENERALE

Sintesi: Le scelte effettuate dall'amministrazione nell'adozione degli strumenti urbanistici costituiscono apprezzamenti di merito sottratti al sindacato di legittimità, salvo che non siano inficiate da errori di fatto o da abnormi illogicità, sicché anche la destinazione data alle singole aree non necessita di apposita motivazione, salvo che particolari situazioni non abbiano creato aspettative o affidamenti in favore di soggetti le cui posizioni appaiano meritevoli di specifiche considerazioni.

Sintesi: Le uniche evenienze che richiedono una più incisiva e singolare motivazione degli strumenti urbanistici generali sono rappresentate, pacificamente: dal superamento degli standard minimi di cui al D.M. 2 aprile 1968; dalla lesione dell'affidamento qualificato del privato derivante da convenzioni di lottizzazione o accordi di diritto privato intercorsi con il Comune, o delle aspettative nascenti da giudicati di annullamento di concessioni edilizie o di silenzio rifiuto su una domanda di concessione; dalla modificazione in zona agricola della destinazione di un'area limitata, interclusa da fondi edificati in modo non abusivo.

PROCEDURA → DISCREZIONALITÀ DELLA P.A. → NELLE SCELTE URBANISTICHE →
MOTIVAZIONE → PEGGIORAMENTO DELLO IUS AEDIFICANDI

Sintesi: Nessun affidamento deriva dalla diversa destinazione urbanistica pregressa della medesima area, rispetto alla quale l'amministrazione conserva ampia discrezionalità, ben potendo apportare modificazioni peggiorative rispetto agli interessi del proprietario, in capo al quale è configurabile nulla più che una generica aspettativa generica al mantenimento della destinazione urbanistica gradita, ovvero a una reformatio in melius, analoga a quella di ogni altro proprietario di aree, che aspiri ad una utilizzazione comunque proficua dell'immobile.

PROCEDURA → DISCREZIONALITÀ DELLA P.A. → NELLE SCELTE URBANISTICHE →
MOTIVAZIONE → IN GENERALE

Sintesi: Ai fini della legittimità di nuove scelte di pianificazione, non è richiesta un'indagine individuale su ogni singola area al fine di giustificarne la sua specifica idoneità a soddisfare esigenze pubbliche, né può essere invocata la cd. polverizzazione della motivazione, la quale si porrebbe in

contrasto con la natura generale dell'atto di pianificazione o di governo del territorio.

PROCEDURA → CONTRADDITTORIO → OSSERVAZIONI E CONTRODEDUZIONI →
CONTRODEDUZIONI → MOTIVAZIONE

Sintesi: Le osservazioni presentate dagli interessati all'interno del procedimento di approvazione degli strumenti urbanistici assumono il valore di semplice apporto collaborativo, il cui rigetto non richiede una particolare motivazione, essendo sufficiente che esse siano state esaminate e ritenute in contrasto con gli interessi e le considerazioni generali poste a base della formazione del piano.

PROCEDURA → DISCREZIONALITÀ DELLA P.A. → NELLE SCELTE URBANISTICHE →
MOTIVAZIONE → IN GENERALE

Sintesi: Deve escludersi che sull'amministrazione procedente gravino specifici oneri motivazionali qualora il privato non possa vantare posizione di aspettativa o affidamento qualificati (tale non è quello che riposa sulla originaria, ma assai risalente, destinazione edificatoria dell'area, all'epoca dei fatti di causa superata da oltre trent'anni); la conclusione vale a maggior ragione qualora il nuovo strumento urbanistico si sia limitato a confermare per il terreno di proprietà privata la destinazione già in essere.

Estratto: «3.2.2. È noto che, in forza di principi da lungo tempo invalsi nella materia, le scelte effettuate dall'amministrazione nell'adozione degli strumenti urbanistici costituiscono apprezzamenti di merito sottratti al sindacato di legittimità, salvo che non siano inficiate da errori di fatto o da abnormi illogicità, sicché anche la destinazione data alle singole aree non necessita di apposita motivazione, salvo che particolari situazioni non abbiano creato aspettative o affidamenti in favore di soggetti le cui posizioni appaiano meritevoli di specifiche considerazioni. Le uniche evenienze che richiedono una più incisiva e singolare motivazione degli strumenti urbanistici generali sono rappresentate, pacificamente: dal superamento degli standard minimi di cui al D.M. 2 aprile 1968; dalla lesione dell'affidamento qualificato del privato derivante da convenzioni di lottizzazione o accordi di diritto privato intercorsi con il Comune, o delle aspettative nascenti da giudicati di annullamento di concessioni edilizie o di silenzio rifiuto su una domanda di concessione; dalla modificazione in zona agricola della destinazione di un'area limitata, interclusa da fondi edificati in modo non abusivo. Di contro, nessun affidamento deriva dalla diversa destinazione urbanistica pregressa della medesima area, rispetto alla quale l'amministrazione conserva ampia discrezionalità, ben potendo apportare modificazioni peggiorative rispetto agli interessi del proprietario, in capo al quale è configurabile nulla più che una generica aspettativa generica al mantenimento della destinazione urbanistica gradita, ovvero a una reformatio in melius, analoga a quella di ogni altro proprietario di aree, che aspiri ad una utilizzazione comunque proficua dell'immobile; con la conseguenza che, ai fini della legittimità di nuove scelte di pianificazione, non è richiesta un'indagine individuale su ogni singola area al fine di giustificarne la sua specifica idoneità a soddisfare esigenze pubbliche, né può essere invocata la cd. polverizzazione della motivazione, la quale si porrebbe in contrasto con la natura generale dell'atto di pianificazione o di governo del territorio. Corollario di tale consolidata impostazione è che le stesse osservazioni presentate dagli interessati all'interno del procedimento di approvazione degli strumenti urbanistici assumono il valore di semplice apporto collaborativo, il cui rigetto non richiede una particolare motivazione, essendo sufficiente che esse siano state esaminate e ritenute in contrasto con gli interessi e le considerazioni generali poste a base della formazione del piano (per tutte, cfr. Cons. Stato, sez. VI, 17 febbraio 2012, n. 854; id., sez. IV, 16 novembre 2011, n. 6049; id., sez. IV, 12 maggio 2010, n. 2843; id., sez. IV, 29 dicembre 2009, n. 9006). Nella specie, deve escludersi che sull'amministrazione procedente gravino specifici oneri motivazionali, non potendo il ricorrente vantare posizione di aspettativa o affidamento qualificati (tale non è quello che riposa sulla originaria, ma assai risalente, destinazione edificatoria dell'area,

all'epoca dei fatti di causa superata da oltre trent'anni), e la conclusione vale a maggior ragione se si considera che il nuovo strumento urbanistico si è limitato a confermare per il terreno di proprietà del sig. Marroncini la destinazione già in essere. L'impugnata variante generale al R.U. di Forte dei Marmi non ha infatti modificato la pregressa classificazione in zona "H - verde privato", sottozona "H2", in piena coerenza con la strategia di contenimento del consumo di suolo delineata dal piano strutturale. Legittimamente, dunque, l'osservazione presentata dal ricorrente è stata ritenuta non accoglibile perché non pertinente rispetto alle modifiche apportate con la variante, il cui precipuo obiettivo era quello di allineare le previsioni del regolamento urbanistico al piano strutturale, che, come si è visto, era stato a sua volta oggetto di variante.»

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ → VINCOLI URBANISTICI → ESPROPRIATIVI E CONFORMATIVI → CONFORMATIVI → VERDE PRIVATO

Sintesi: Che la destinazione a verde (non solo privato) non produca uno svuotamento sostanziale del diritto di proprietà, con effetti di esproprio sostanziale, è riconosciuto in termini generali dalla giurisprudenza, la quale ascrive alla categoria dei vincoli conformativi tale destinazione, funzionalizzata al perseguimento degli obiettivi generali del pianificatore, fra i quali trovano oramai stabilmente posto anche esigenze di tutela ambientale ed ecologica.

PROCEDURA → DISCREZIONALITÀ DELLA P.A. → NELLE SCELTE URBANISTICHE → VERDE PRIVATO

Sintesi: Da tempo si afferma, condivisibilmente, che la destinazione a verde di un'area può ben essere giustificata dall'interesse pubblico al contenimento del consumo di suolo e alla salvaguardia dei valori ambientali, alla stregua di un'impostazione che è infine pervenuta a superare il tradizionale ruolo dell'urbanistica. La destinazione a verde privato, in questa prospettiva, può essere legittimamente invocata dall'amministrazione per svolgere una funzione di riequilibrio del tessuto edificatorio, del tutto compresa nelle potestà pianificatorie dell'ente comunale.

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ → VINCOLI URBANISTICI → ESPROPRIATIVI E CONFORMATIVI → CONFORMATIVI → VERDE PRIVATO

Sintesi: La natura conformativa della destinazione a verde privato impressa al terreno di proprietà privata, a conferma della destinazione preesistente, rende inapplicabile, sul piano della formalità procedimentali, la regola della partecipazione differenziata al procedimento, sancita dall'art. 11 del D.P.R. n. 327/2001, così come osta alla pretesa del ricorrente di vedersi riconosciuto l'indennizzo di cui all'art. 39 co. 1 dello stesso D.P.R. n. 327/2001 cit..

Estratto: «Sui giardini privati edificati classificati "H2", l'art. 18 delle N.T.A. del regolamento urbanistico ammetteva, nel testo risalente alla variante del 2010, la costruzione di manufatti quali gazebo, tukul e pergolati da utilizzare per il ricovero delle autovetture, ovvero, per i lotti di superficie superiore a 1100 mq, di piscine, e, per quelli di superficie superiore ai 5000 mq, di serre o "giardini d'inverno" con struttura in ferro, ghisa o legno; e, a seguito della nuova variante approvata nel 2013 (sulla quale anche infra), esso consente altresì il posizionamento di giochi per bambini, la realizzazione di impianti sportivi in erba e, nei lotti superiori a 4000 mq, di una cabina a corredo della piscina eventualmente presente. È vero che la previsione è espressamente riferita ai "giardini privati edificati", il che sembra escludere la possibilità che quelle stesse opere siano realizzabili su aree verdi libere che, come il lotto di proprietà del ricorrente, non costituiscano a loro volta pertinenza di edifici o di aree edificate; ma questo non comporta che dette aree non conservino un apprezzabile valore di scambio, derivante appunto dalla capacità edificatoria e di utilizzo che sono destinate ad acquistare una volta poste a servizio di aree già edificate, tanto più che il rapporto pertinenziale fra

due immobili non esige che gli stessi siano contigui o adiacenti. Posto che la destinazione urbanistica costituisce una qualità oggettiva del fondo, che di volta in volta si traduce in possibilità di intervento e utilizzazione diretta ad opera del proprietario, ma può, come detto, anche esaurirsi nel valore di scambio del bene, l'area di proprietà del ricorrente, descritta come incolta e in stato di abbandono, nei limiti della valutazione sommaria che è possibile condurre in questa sede, sembra non incorrere nel divieto di utilizzo sancito dal comma ottavo dello stesso art. 18 delle N.T.A. del R.U., così come sembra poter ospitare la realizzazione di manufatti pertinenziali a norma del successivo art. 19. Che la destinazione a verde (non solo privato) non produca uno svuotamento sostanziale del diritto di proprietà, con effetti di esproprio sostanziale, è del resto riconosciuto in termini generali dalla giurisprudenza, la quale ascrive alla categoria dei vincoli conformativi tale destinazione, funzionalizzata al perseguimento degli obiettivi generali del pianificatore, fra i quali trovano oramai stabilmente posto anche esigenze di tutela ambientale ed ecologica. Da tempo si afferma, condivisibilmente, che la destinazione a verde di un'area può ben essere giustificata dall'interesse pubblico al contenimento del consumo di suolo e alla salvaguardia dei valori ambientali (cfr. Cons. Stato, sez. IV., 25 luglio 2007, n. 4149), alla stregua di un'impostazione che è infine pervenuta a superare il tradizionale ruolo dell'urbanistica in funzione di coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, per riconoscerle la più complessa funzione di garantire lo sviluppo complessivo ed armonico del territorio tenendo conto dell'insieme di fattori costituito dalle potenzialità edificatorie dei suoli in relazione alle effettive - e non astratte - esigenze di abitazione della comunità, dalla vocazione dei luoghi, dai valori ambientali e paesaggistici, dalle esigenze di tutela della salute e della vita salubre degli abitanti, e, in definitiva, dal modello di sviluppo che l'amministrazione intende imprimere al territorio stesso (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 6 ottobre 2014, n. 4976; id., 28 novembre 2012, n. 6040; id., 10 maggio 2012 n. 2710). La destinazione a verde privato, in questa prospettiva, può essere legittimamente invocata dall'amministrazione per svolgere una funzione di riequilibrio del tessuto edificatorio, del tutto compresa nelle potestà pianificatorie dell'ente comunale (così Cons. Stato, sez. IV, 21 dicembre 2012, n. 6656). 3.2.4. L'acclarata natura conformativa della destinazione a verde privato impressa al terreno di proprietà del ricorrente dalla variante impugnata, a conferma della destinazione preesistente, rende inapplicabile, sul piano della formalità procedimentali, la regola della partecipazione differenziata al procedimento, sancita dall'art. 11 del D.P.R. n. 327/2001, così come osta alla pretesa del ricorrente di vedersi riconosciuto l'indennizzo di cui all'art. 39 co. 1 dello stesso D.P.R. n. 327/201 cit..»

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ → CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Sintesi: Qualora il vincolo di destinazione (nel caso di specie a verde privato), apposto sul bene non ne azzeri il valore d'uso e di scambio ribadendo viceversa un vincolo avente natura conformativa e, con ciò, volto a disciplinare l'uso del bene in modo conforme all'interesse generale, com'è nel diritto degli Stati aderenti alla Convenzione E.D.U. a norma del secondo comma dell'art. 1 Prot. 1, non si pone in contrasto con la tutela garantita al diritto di proprietà dall'art. 117 co. 1 Cost. in relazione alla norma interposta costituita dall'art. 1 del Protocollo 1 alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, nell'interpretazione eminente datane dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

Estratto: «Per le medesime ragioni, e con particolare riferimento alla circostanza che il vincolo di destinazione apposto sul bene non ne azzerava comunque il valore (d'uso e) di scambio, la variante al R.U. approvata nel 2010 neppure si pone in contrasto con la tutela garantita al diritto di proprietà dall'art. 117 co. 1 Cost. in relazione alla norma interposta costituita dall'art. 1 del Protocollo 1 alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, nell'interpretazione eminente datane dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Il provvedimento impugnato non ingenera alcuna incertezza in ordine alla sorte del diritto dominicale del ricorrente, limitandosi a ribadire il vincolo conformativo già in essere dal 2005 e, con ciò, a disciplinare l'uso del bene in modo conforme all'interesse generale,

com'è nel diritto degli Stati aderenti alla Convenzione E.D.U. a norma del secondo comma dell'art. 1 Prot. 1 invocato dal ricorrente: basti ribadire che il fondo conserva una potenzialità di utilizzo – alternativo all'edificazione a scopo abitativo – certamente suscettibile di valutazione patrimoniale, risultandone perciò smentita l'assimilabilità della situazione in cui versa il sig. Marroncini a quella trattata dalla Corte Europea nella sentenza "Rossitto c. Italia" (l'odierno vincolo di destinazione a verde privato risale, come detto, al 2005, ma analogo contenuto conformativo e non espropriativo presentava il precedente vincolo a verde pubblico, la legittimità del quale costituisce peraltro materia estranea alla controversia).»

NON INDENNIZZABILE IL PREFABBRICATO RIMUOVIBILE

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.15682 del 27/07/2015

Relatore: Maria Cristina Giancola - Presidente: Salvatore Salvago

INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE E DI OCCUPAZIONE → INDENNITÀ DI ESPROPRIO → AREE EDIFICATE → FABBRICATI ABUSIVI

Sintesi: La costruzione insistente sul fondo espropriato, per essere soggetta a valutazione aggiuntiva, autonoma rispetto a quella dell'ablato fondo, deve essere dotata di concessione edilizia (o di permesso di costruzione).

INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE E DI OCCUPAZIONE → BENI MOBILI PRESENTI SUL FONDO

Sintesi: Nel caso di prefabbricato non abusivo precario e rimuovibile la sola tutela accordabile al costruttore è costituita dal suo ius tollendi (proprio perché rimuovibile), cui può essere costretto dall'espropriante, e non certo dal suo diritto a percepire parte dell'indennità accordata al proprietario espropriato.

Estratto: «Pur prescindendo dalla non uniformità delle regole normative inerenti all'installazione di prefabbricati, il rigetto delle poste censure consegue all'esaustivo rilievo che relativamente alla costruzione cui si riferisce la Lanciani Garden non si può fuggire alla seguente alternativa: o trattarsi di una costruzione soggetta a valutazione aggiuntiva, autonoma rispetto a quella dell'ablato fondo ineditato e da condurre in base al suo valore venale, ma in tale caso occorre non solo che si fosse in presenza di manufatto o attrezzatura tale da avere impresso al terreno su cui insisteva una stabile trasformazione (cfr anche Cass. n. 12844 del 2005), ma anche che fosse dotata di concessione edilizia (o di permesso di costruzione); b) ovvero, se essa avesse invece avuto i caratteri evidenziati dalla ricorrente e in tesi descritti dal c.t.u., di prefabbricato non abusivo (L. n. 865 del 1971, art. 16, comma 9 e art. 38 T.U. cit), precario (quanto anche a funzione) e rimuovibile, allora la sola tutela accordata alla costruttrice sarebbe stata costituita dal suo ius tollendi (proprio perché rimuovibile); cui poteva essere costretta dall'espropriante, e non certo dal suo diritto a percepire parte dell'indennità accordata al proprietario espropriato (in tema, cfr anche Cass. SU n. 5609 del 1998; Cass. n. 11782 del 2007; n. 14205 del 2009).»

ASSERVIMENTO ABUSIVO PER IMPIANTI DI TELECOMUNICAZIONE: NON PRECLUSO IL RICORSO ALL'IMPOSIZIONE COATTIVA DELLA SERVITÙ

TAR CAMPANIA, SEZIONE II SALERNO n.1701 del 27/07/2015

Relatore: Maurizio Santise - Presidente: Francesco Riccio

PUBBLICA UTILITÀ → OPERE ED INTERVENTI, CASISTICA → IMPIANTI DI TELECOMUNICAZIONE

Sintesi: Dopo la privatizzazione del sistema delle comunicazioni di telefonia, Telecom s.p.a. è stato qualificato dall'art. 3, comma 4, d.P.R. n. 318/1997, quale organismo di telecomunicazione incaricato di fornire il servizio universale sul territorio nazionale. L'evidente finalizzazione del servizio universale a soddisfare esigenze di pubblica utilità - e cioè l'accesso al servizio di telefonia da parte di ogni potenziale utente e senza aggravii di costi - qualifica su un piano pubblicistico la posizione di chi è chiamato a renderlo, con riflesso sui procedimenti di espansione di rete e di localizzazione degli impianti, che mantengono la qualificazione di pubblica utilità assegnata dall'art. 1 l. n. 156 del 1993, e confermata dal "ius superveniens" di cui all'art. 90, comma 1, d.lg. 1 agosto 2003 n. 259 (codice delle comunicazioni elettroniche), con ogni effetto quanto all'applicazione delle norme pubblicistiche per l'ablazione dei beni necessari alla loro realizzazione.

PATOLOGIA → ASSERVIMENTO ABUSIVO → IMPIANTI DI TELECOMUNICAZIONE

Sintesi: La giurisprudenza ha precisato che l'accertamento, in sede giurisdizionale civile, dell'abusività dell'installazione sul terreno di un privato di alcune opere realizzate dall'allora Sip, ora Telecom Italia s.p.a., e la condanna alla rimozione delle predette opere non costituisce una fattispecie preclusiva dell'esercizio su quel medesimo terreno di poteri ablatori da parte della p.a., ivi compreso quello consistente nell'imposizione coattiva della servitù, come, peraltro, dimostra l'art. 42 bis dpr 327/2001 e la sentenza della Corte Costituzionale 30 aprile 2015 n. 71 che ha rigettato la questione di costituzionalità in relazione proprio alla citata norma.

Estratto: «Va chiarito che dopo la privatizzazione del sistema delle comunicazioni di telefonia, Telecom s.p.a. è stato qualificato dall'art. 3, comma 4, d.P.R. 19 settembre 1997 n. 318, quale organismo di telecomunicazione incaricato di fornire il servizio universale sul territorio nazionale. Il servizio universale, indipendentemente dalla possibilità di esercizio congiunto da parte di altri operatori, identifica un minimo di servizi accessibile a tutti gli utenti indipendentemente dalla loro ubicazione geografica, da offrirsi a prezzi accessibili. L'evidente finalizzazione del servizio universale a soddisfare esigenze di pubblica utilità - e cioè l'accesso al servizio di telefonia da parte di ogni potenziale utente e senza aggravii di costi - qualifica su un piano pubblicistico la posizione di chi è chiamato a renderlo, con riflesso sui procedimenti di espansione di rete e di localizzazione degli impianti, che mantengono la qualificazione di pubblica utilità assegnata dall'art. 1 l. n. 156 del 1993, e confermata dal "ius superveniens" di cui all'art. 90, comma 1, d.lg. 1 agosto 2003 n. 259 (codice delle comunicazioni elettroniche), che assume a riferimento il dato oggettivo della destinazione degli impianti di reti di comunicazione elettronica ad uso pubblico, con ogni effetto quanto all'applicazione delle norme pubblicistiche per l'ablazione dei beni necessari alla loro realizzazione (cfr., Consiglio di Stato, sez. VI, 23/02/2011, n. 1120. Nel caso di specie, la Telecom è intervenuta su una pregressa situazione illegittima e, quindi, ha emanato il provvedimento, in questa sede impugnato, successivamente all'immissione in possesso del bene interessato, individuando precisamente il bene e offrendo l'indennità alla ricorrente. Non rileva la circostanza che la Telecom

sia intervenuta su una pregressa situazione illegittima, in quanto rientra nel potere della p.a. valutare se emettere un provvedimento di imposizione di servitù o meno, anche in vigenza di una situazione di sostanziale illiceità, come, peraltro, dimostra l'art. 42 bis dpr 327/2001 e la sentenza della Corte Costituzionale 30 aprile 2015 n. 71 che ha rigettato la questione di costituzionalità in relazione proprio alla citata norma. Del resto, anche la giurisprudenza ha precisato che l'accertamento, in sede giurisdizionale civile, dell'abusività dell'installazione sul terreno di un privato di alcune opere realizzate dall'allora Sip, ora Telecom Italia s.p.a., e la condanna alla rimozione delle predette opere non costituisce una fattispecie preclusiva dell'esercizio su quel medesimo terreno di poteri ablatori da parte della p.a., ivi compreso quello consistente nell'imposizione coattiva della servitù (cfr., T.A.R. Napoli (Campania) sez. I, 23/05/2005). Inoltre, la Telecom s.p.a. ha, comunque, rispettato il procedimento teso all'imposizione della servitù, avendo coinvolto più volte la ricorrente, come, peraltro, si desume dalla nota del 17.2.2014, con cui la Telecom s.p.a. ha invitato formalmente la ricorrente a presenziare alle operazioni di immissione in possesso fissate il giorno 7.9.2014. Ne deriva, quindi, che il provvedimento adottato è stato emesso da autorità avente il potere e nel sostanziale rispetto del procedimento espropriativo.»

LA CESSIONE VOLONTARIA SUCCESSIVA ALL'INTERVENUTA OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA È NULLA

TAR CALABRIA, SEZIONE REGGIO CALABRIA n.802 del 27/07/2015

Relatore: Filippo Maria Tropiano - Presidente: Roberto Politi

GIUDIZIO → GIURISDIZIONE E COMPETENZA → OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA DI AREE PRIVATE DA PARTE DELLA PA → OMESSA CONCLUSIONE DELLA PROCEDURA

Sintesi: Sussiste la giurisdizione dell'adito Giudice Amministrativo in merito ad una domanda restitutoria/risarcitoria connessa con un "comportamento amministrativo" posto in essere dall'Amministrazione, per essere l'occupazione illegittima, con relativa trasformazione del bene, connessa e derivante, seppur in via mediata, dall'originaria spendita di potere autoritativo ad opera della P.A. (dichiarazione di pubblica utilità e decreti di immissione).

Estratto: «1 - Preliminarmente deve essere affermata la giurisdizione dell'adito Giudice Amministrativo. Non vi è dubbio infatti che la controversia attiene ad una domanda restitutoria/risarcitoria connessa con un "comportamento amministrativo" posto in essere dall'Amministrazione convenuta, essendo l'occupazione illegittima de qua, con relativa trasformazione del bene, connessa e derivante, seppur in via mediata, dall'originaria spendita di potere autoritativo ad opera della P.A.. (dichiarazione di pubblica utilità e decreti di immissione).»

TRASFERIMENTO E ACQUISTO DEI DIRITTI REALI → TITOLO → CESSIONE VOLONTARIA → NATURA

Sintesi: La cessione volontaria ha natura di contratto di diritto pubblico, avente contestualmente struttura negoziale ed efficacia provvedimentoale pari a quella del decreto di esproprio; trattasi pur sempre di un accordo stipulato nell'esercizio di potestà pubblicistica, il quale non rientra né negli accordi sostitutivi di provvedimento ex art. 11 L. 241/90 né si attegga a mero negozio di diritto privato di compravendita.